

LES MUNICIPALITÉS DE CANTON SOUS LE DIRECTOIRE DANS LE DÉPARTEMENT DU RHONE

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

Gilles LAMEIRE



LYON

BOSC Frères M. & L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

42, Quai Gailleton, 42

1941

**LES MUNICIPALITÉS DE CANTON
SOUS LE DIRECTOIRE
DANS LE DÉPARTEMENT DU RHONE**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**LES MUNICIPALITÉS DE CANTON
SOUS LE DIRECTOIRE
DANS LE DÉPARTEMENT DU RHONE**

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

Gilles LAMEIRE



LYON

BOSC Frères M. & L. RIOU

IMPRIMEURS-ÉDITEURS

42, Quai Gailleton, 42

—
1941

UNIVERSITE DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

Doyen honoraire

M. JOSSERAND, O. ✱, ✎ I., Conseiller honoraire à la Cour de Cassation.

Professeurs honoraires

MM. APPLETON (Jean), O. ✱, ✎, ✎ I.
JOSSEERAND, O. ✱, ✎ I.
LAMEIRE, ✱, ✎ I.
PIC (Paul), O. ✱, ✎ I.
LAMBERT (Edouard), O. ✱, ✎ I.
ANTONELLI (Etienne), ✱, ✎, ✎ I.
PERROUX (François), ✎ A.
BROUILHET (Charles), ✱.
LÉVY (Emmanuel), O. ✱, ✎ I.

Doyen

M. GARRAUD (Pierre), ✱, ✎, ✎ I.

Assesseur

M. ROUBIER, ✎ I.

Professeurs

MM. GONNARD, ✱, ✎, ✎ I., Professeur d'Economie politique.
PERROUD, ✱, ✎, ✎ I., Professeur de Procédure civile.
COHENDY (Georges), ✱, ✎ I., Professeur de Droit commercial général
GARRAUD (Pierre), ✱, ✎, ✎ I., Professeur de Droit criminel.
ROUBIER, ✎ I., Professeur de Droit civil.
FALLETTI, ✎ A., Professeur d'Histoire du Droit public et du Droit
privé de Doctorat.
LAMBERT (Jacques), ✎ A., Professeur de Droit comparé.
NICOLAS, ✱, ✎, ✎ I., Professeur de Droit administratif.
PHILIP, ✎ A., Professeur d'Histoire des Doctrines économiques.
AULAGNON, ✱, ✎ I., Professeur de Droit civil.
DE MENTHON, Professeur d'Economie Politique.
M^{me} BASTID, Professeur de Science financière et Législation française des
Finances.
MM. RICHARDOT, Professeur d'Histoire du Droit.
BRUN, Professeur de Droit Civil.
TRÉVOUX, Professeur de Législation Industrielle et rurale.

Professeur sans chaire

M. BASTID.

Agrégé

M. PELLOUX, chargé du cours d'Etude des Institutions internationales
d'organisation de la paix.

Chargés de cours

MM. CONDOMINE, ✎ I., Droit civil et Droit pénal (Capacité).
GOETZ, Economie Politique.

MEMBRES DU JURY

M. NICOLAS, Professeur à la Faculté de Droit, *président*.
M. FALLETTI, Professeur à la Faculté de Droit
M. PELLOUX, Agrégé à la Faculté de Droit } *assesseurs*.

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux
opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*



LES MUNICIPALITES DE CANTON
SOUS LE DIRECTOIRE
DANS LE DEPARTEMENT DU RHONE

INTRODUCTION

Le mot *municipalité* ne s'est pas toujours appliqué à l'administration d'une commune. Les coutumes non provinciales ont été appelées coutumes municipales. Pothier appelle *loi municipale* la coutume d'Orléans. Necker, mettant en application les principes donnés par Turgot, crée de 1778 à 1781 des assemblées provinciales dans quelques généralités ⁽¹⁾ et des assemblées municipales dans le cadre de l'élection. Turgot avait parlé de créer une grande municipalité du royaume. En 1789, le mot municipalité n'est appliqué qu'aux communes. La création des municipalités de canton est l'œuvre de la constitution du 5 Fructidor, an III, et de la loi du 21 Fructidor, an III. Il s'agit du groupement des communes de moins de 5.000 habitants sous une administration unique. Le mot canton est formé par un radical *cant*, que l'on retrouve dans l'ancien français, *cant*, qui veut dire coin, et dans le latin *canthus* qui signifie cercle d'une

(1) Généralités de Bourges, de Grenoble et de Montauban.

roue ⁽¹⁾. Il a servi aussi à désigner certaines portions d'une route nationale. Ces routes étaient divisées par cantons surtout quant à l'entretien, d'où le mot *cantonnier*.

Il existe en France une unité administrative qui porte le nom de canton, depuis 1789. Pendant une courte période de l'histoire, de l'an III à l'an VIII, cette unité administrative a possédé une administration propre. Quelles ont été les personnes qui furent placées à sa tête, quel a été leur rôle, quelles furent leurs attributions ? le canton s'est-il montré viable, a-t-il absorbé complètement la commune, le procédé s'est-il révélé utile en vue d'une bonne administration ? N'a-t-il pas, d'autre part, été entravé par des circonstances particulières à cette époque ? C'est ce que nous nous proposons d'examiner au cours de cette étude. La question possède un intérêt historique ; l'intérêt ne s'arrête pas là. L'expérience de l'an III peut comporter des leçons. Cette institution, qui n'a fonctionné que pendant quatre ans, peut revivre un jour.

En cas de renaissance du canton, les modalités de l'organisation peuvent être différentes de celles de l'an III. La surface de la circonscription peut être agrandie ou diminuée ; on peut donner au canton une administration unique ou, au contraire, une collégialité comme en l'an III ; on peut lui donner ou lui refuser la personnalité morale. Il est intéressant de se demander si cette résurrection est opportune et, dans l'affirmative, comment il faudrait la réaliser. L'étude

(1) Littré : Dictionnaire de la langue française, 1873, tome I, p. 474.

du fonctionnement des municipalités de canton de l'an III à l'an VIII peut éclairer la voie à suivre.

Si l'administration cantonale a des chances de revoir le jour, il semble qu'elle ne doive pas porter préjudice à l'existence de la commune. Nous verrons que, sous le régime de l'an III, la commune avait une existence propre mais pas d'administrateur distinct. Bien loin d'avoir les mêmes administrateurs, canton et commune ne peuvent coexister qu'avec des administrateurs différents possédant des attributions différentes. En dehors de cette conception, on ne peut aboutir qu'à une superposition de rouages préjudiciable à la vie municipale.

Le canton ne pourra exister de nouveau que s'il n'absorbe pas la commune, que si, au contraire, il délivre les autorités communales d'un fardeau trop lourd.

Dans des périodes difficiles, les charges peuvent se multiplier et dépasser la compétence des administrateurs de la commune, ils ne pourraient les remplir sans sortir en quelque sorte de leurs fonctions naturelles ; c'est ici que le rôle du canton apparaît. Les quatre années qui vont de l'an III à l'an VIII ont été une de ces périodes exceptionnelles pendant lesquelles les municipalités ont eu d'autres charges que leurs fonctions municipales. En 1941, les circonstances n'ont-elles pas intensifié singulièrement le rôle de l'état dans la vie locale comme autrefois en l'an III ?

I

LE CANTON AVANT L'AN III

De quelle époque date l'idée de grouper des villages ou des communes ? Sans remonter à la Grèce antique qui avait donné l'exemple de groupements de trittyes dans les dèmes ⁽¹⁾, il ne faut pas oublier dans notre ancien droit le mandement, circonscription territoriale de la Bresse, du Bugey et du Dauphiné.

Au XII^e et au XIII^e siècle, en Flandre, dans le Laonnois, dans le Soissonnais, des villages s'unirent pour constituer des fédérations communales. Leur but était d'obtenir une charte comme une ville voisine. On peut citer la commune fédérale qui avait pour chef le village de Cys près de Soissons. Elle avait un maire, des jurés, un beffroi, un sceau représentant un cavalier brandissant une épée. Citons aussi la *communia Laudunensis*, composée de dix-sept villages avec pour chef Anizy-le-Château. Les paysans avaient acheté à Louis VII une charte communale sur le modèle de celle de Laon. Mais les évêques de Laon ne reconnurent jamais leur charte ⁽²⁾.

Le canton, tel qu'il fut créé à la révolution, n'a pas

(1) Histoire grecque. Gaston Glotz, p. 239.

(2) Histoire du Moyen-Age, Tome IV, 2^e partie, Petit-Dutaillis, p. 17.

eu de prototype dans l'ancien droit. Si l'on tient néanmoins à trouver une circonscription territoriale qui corresponde à peu près en dimension au canton actuel, on peut s'arrêter à trois catégories diverses de divisions : la châteltenie dans l'ordre judiciaire, l'archiprêtré au point de vue ecclésiastique, la subdélégation dans le domaine administratif ; mais cette dernière est toujours plus étendue.

Au point de vue judiciaire, la châteltenie royale n'est pas une division générale s'étendant à tout le territoire, car elle ne s'applique qu'aux portions où la haute-justice est royale. Or, nous nous intéressons ici surtout au département du Rhône, c'est-à-dire aux pays qui étaient du Lyonnais et du Beaujolais. Précisément, dans le Beaujolais, il n'y avait pas en principe de châteltenies royales ; la haute-justice faisait partie de l'apanage de la Maison d'Orléans au XVIII^e siècle, après avoir appartenu aux Bourbons-Montpensier.

La châteltenie, qui a eu plusieurs sens, était souvent synonyme de la prévôté. Les prévôtés royales qui, par les dimensions de leur ressort, pouvaient avoir quelque analogie avec le canton, ont été supprimées en 1749. Certains bailliages secondaires pouvaient avoir une importance comparable à celle du canton, mais sans aucune précision.

Dans l'ordre administratif, la subdélégation est, au contraire de la châteltenie, une division qui s'étend sur tout le territoire, sauf quelques restrictions. Elle a une superficie à peu près intermédiaire entre l'arrondissement et le canton actuels. Les subdélégations étaient en 1776 dans l'élection de Lyon :

Montagny, Tarare, Saint-Symphorien-le-Château, L'Arbresle.

Dans l'élection de Villefranche :

Villefranche, Belleville, Thizy.

Mais c'était une division faite par l'intendant et modifiable à son gré. Peut-être pourrait-on soupçonner un intermédiaire entre la subdélégation et la communauté d'habitants :

Guyot et Merlin parlent d'un correspondant de la subdélégation. Mais ils se bornent à une simple allusion, de telle sorte qu'on ne peut rien savoir de l'étendue de la circonscription dans laquelle il exerçait ses fonctions. Certainement, la circonscription de ce correspondant, même si elle englobait quelques communautés, ne devait pas être fixe, puisque la subdélégation elle-même ne l'était pas.

Au point de vue ecclésiastique, si important dans l'ancien droit, l'archiprêtré était un groupement de paroisses.

Voici quels étaient, dans le Lyonnais, les archiprêtrés :

Anse, L'Arbresle, Courzieux, Mornant, Les Suburbs (¹).

En matière électorale, rien n'existe dans le plat-pays en dehors de l'assemblée des habitants. Dans le domaine financier, non plus, il n'y avait aucun in-

(1) Ainsi définies par l'Almanach de Lyon de 1776, p. 157. « nom d'un archiprêtré comprenant vingt-deux paroisses, dont vingt en Lyonnais, une en Dauphiné (la Guillotière) et vingt annexes en Lyonnais ».

termédiaire entre l'élection et la communauté d'habitants.

En ce qui concerne la force publique, les circonscriptions de la maréchaussée pouvaient avoir une importance correspondant à celle du canton actuel. Ce qui existe en général aujourd'hui pour les brigades de gendarmerie.

La Lieutenance de Lyon faisait partie de la maréchaussée générale du gouvernement du Lyonnais, Forez et Beaujolais, car la maréchaussée dépend du gouverneur plus que de l'intendant. Examinons les sièges des brigades de la lieutenance de Lyon. Ce sont : les sièges de Lyon, Villefranche, L'Arbresle, Beaujeu, Rive-de-Gier, Saint-Chamond, Chazel, Condrieu, Bourg-Argental, Yzeron.

En 1764, d'Argenson, dans les considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France, propose de réunir ensemble deux ou trois villages. En 1779, Le Trosne — de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt — demande la suppression de la paroisse et la division du pays en arrondissements ou cantons. Chaque arrondissement ou canton aurait à sa tête un syndic.

Les réformes de 1787 ne firent pas naître des groupements de communautés d'habitants. Cependant, en Champagne, les élections sont divisées en arrondissements. Le règlement sur la formation et la composition des assemblées, dans la province de Champagne, en date du 23 juin 1787, porte que les assemblées d'élection sont composées de vingt-quatre personnes prises dans six arrondissements entre lesquels

chaque élection sera divisée et qui enverront chacun à l'assemblée quatre députés. Cet arrondissement est un rouage qui s'interpose entre la communauté d'habitants et l'élection. Les règlements relatifs aux pays autres que la Champagne sont analogues à quelques changements près.

A la Constituante, avant le 14 décembre 1789, grandes communes et cantons sont des idées courantes qui reviennent à chaque instant dans les débats.

Ici une question de terminologie ne doit pas induire en erreur; dans le vocabulaire de cette époque, le canton, bien loin d'être un groupement de communes, est une fraction de commune. Dans l'économie du projet Thouret, il devait y avoir en tout 725 communes, tandis que dans le décret relatif à la constitution des municipalités du 14 décembre 1789, il y aura 44.000 communes. Il est clair que le mot commune est pris là dans deux sens très différents. Lorsque les adversaires du projet Thouret parleront de la force énorme et de la trop grande puissance des « grandes communes » qui pouvaient combattre le gouvernement ou même le pouvoir législatif, ils feront allusion à des communes de 36 lieues carrées, synonymes de districts. Dans le projet Thouret, la hiérarchie des circonscriptions administratives se déroule ainsi : département, commune, canton. Au contraire, avec le décret du 14 décembre 1789, les circonscriptions se superposent de la manière suivante : département, district, canton, commune. Le mot « arrondissement » s'applique à toute circonscription en

général. C'est ainsi que l'on parlera de l'arrondissement de la commune, de l'arrondissement du canton, de l'arrondissement du district, etc.

On sait que Thouret, amoureux jusqu'à l'excès de l'uniformité, voulait que toutes les circonscriptions eussent la même surface :

La France aurait 80 départements de 324 lieues carrées.

Chaque département aurait 9 districts ou grandes communes de 36 lieues carrées.

Chaque commune aurait 9 cantons de 4 lieues carrées.

La peur de l'impuissance du gouvernement vis-à-vis des grandes communes, la crainte qu'elles ne fussent une source de lenteur administrative, toutes ces raisons firent que le projet combattu notamment par Mirabeau, Ramel-Nogaret, Bengy-Puyvallée, ne fut pas retenu.

Dans le texte définitif de la Constituante, le canton ne sera qu'une simple circonscription électorale et rien de plus. Tandis que département, district et commune auront une assemblée administrative sous le titre d'administration de département, d'administration de district, tandis qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne (ce sont là les termes mêmes de l'article 7 du décret du 22 décembre 1789), l'article 3 de ce même décret sera des plus laconiques en ce qui concerne le canton :

Chaque district sera partagé en divisions appelées cantons d'environ quatre lieues carrées.

Nous rencontrons là le premier texte officiel relatif au canton : c'est le décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives (art. 3).

Sous ce régime, les attributions du canton sont modestes : c'est à son chef-lieu que se réunissent, tous les deux ans, en assemblées primaires les citoyens actifs pour nommer les électeurs chargés d'élire les représentants à l'assemblée nationale législative. C'est par canton que sera organisée, à partir de la loi du 20 septembre 1791, la garde nationale.

Le principe est posé par l'article premier de la section II : La garde nationale sera organisée par district et par canton; sous aucun prétexte elle ne pourra l'être par commune, si ce n'est dans les villes considérables.

Mais si le canton de 1789 n'a pas d'administration à sa tête, s'il n'a pas non plus ni personnalité, ni biens propres, il ne conviendrait pas de minimiser la différence avec le district et le département. Le département avait déjà quelques biens : les sous-additionnels datant des réformes de Necker, la propriété des anciens hôtels de bailliage. Rien de tel pour le canton.

Le canton n'était qu'une circonscription territoriale ; ajoutons aussi : une petite circonscription territoriale. En effet le canton groupait un plus petit nombre de communes qu'aujourd'hui. De même qu'en 1789, les districts étaient plus petits et plus

nombreux que les arrondissements actuels, de même les cantons étaient en plus grand nombre ⁽¹⁾.

Voici pour le département du Rhône, que nous prendrons constamment comme exemple, le nombre des cantons. Nous nous plaçons en l'an III :

Ci-devant district de Lyon : Vaise, la Croix-Rousse.

Ci-devant district de la campagne : Saint-Genis-Laval, Saint-Laurent-de-Chamousset, Saint-Symphorien-sur-Coise, Vaugneray, Yzeron-de-Châteauvieux, Millery, Mornant, Neuville, Sainte-Colombe, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, L'Arbresle, Bessenay, Condrieu, Chasselay, Givors.

Ci-devant district de Villefranche : Villefranche, environs de Villefranche, Amplepuis, Anse, Beaujeu, Belleville, Monsols, Bois-d'Oingt, Chamelet, Saint-Igny-de-Vers, Tarare, Thizy, Villié.

La Guillotière était un canton du ci-devant district de Vienne dans le département de l'Isère.

Cela donne en tout trente et un cantons, aujourd'hui le nombre est de dix-neuf. Les cantons d'Yzeron, de Châteauvieux, Millery, Sainte-Colombe, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, Bessenay, Chasselay, Chamelet, Saint-Igny-de-Vers, Villié ont disparu. La Guillotière, Vaise et la Croix-Rousse n'existent même plus comme communes.

Ce grand nombre de cantons nous explique la facilité avec laquelle les municipalités ont pu y être instituées en l'an III.

(1) La constituante n'a pas établi de règles concernant les dimensions du canton. Au contraire les auteurs de la constitution de l'an III ont fixé un maximum pour les limites du canton. Le titre I^{er}, art. 5, dispose que le corps législatif peut rectifier ou changer les limites ; mais en ce cas, il ne pourra y avoir plus d'un myriamètre de la commune la plus éloignée au chef-lieu de canton.

II

L'ORGANISATION MUNICIPALE EN 1789

La grande nouveauté est la division de tout le territoire en communes. Dans l'ancien droit, il était divisé en communes et plat-pays. Pour former les nouvelles communes avec un sens territorial précis, on les identifia avec les paroisses ecclésiastiques. C'est que l'expression de communauté d'habitants était en principe étrangère à l'idée territoriale et correspondait surtout à ce que l'on appelle aujourd'hui une personne morale.

Le chef du corps municipal porte le nom de maire, il est élu par les citoyens actifs de la commune, de même sont élus par les citoyens actifs réunis en assemblée les membres du corps municipal et les notables, le procureur de la commune et, dans les villes de plus de 10.000 habitants, le substitut du procureur.

Le corps municipal est divisé en conseil et en bureau ; le bureau est composé du tiers des membres du corps municipal, les deux autres tiers forment le conseil. Les membres du bureau sont choisis par le corps municipal tous les ans.

Les notables forment avec les membres du corps municipal le conseil général de la commune.

Le maire est élu pour deux ans, les officiers municipaux et les notables également, mais ils sont renouvelés chaque année.

III

RAISONS DE L'ABROGATION DU REGIME MUNICIPAL DE 1789

Les caractéristiques essentielles du régime du 14 décembre 1789 furent : l'élection, la collégialité, la multiplication des rouages, l'étendue des attributions, l'absence de lien avec le pouvoir central.

I. — L'ÉLECTION.

L'élection en matière municipale est loin d'être une innovation de la Constituante. Dans les villages, le syndic était élu par l'assemblée des habitants de la paroisse; en fait l'influence de l'intendant et du sub-délégué se faisait fortement sentir. Pour les bourgs et paroisses de moins de 2.000 habitants, l'édit de 1765 décide le recrutement par élection pour les deux échevins, les trois conseillers et les six notables prévus ⁽¹⁾. L'édit de 1787 crée une assemblée municipale pour les communautés qui n'en sont pas encore pourvues. Elle est composée, en dehors du seigneur et du curé, de trois à neuf membres suivant les feux, tous élus par les habitants ⁽²⁾.

(1) Isambert XXII, p. 434.

(2) Edit du 23 juin 1787.

Si dans les villes les édits de 1690, 1692 et 1704 avaient converti les charges de maire et les autres charges municipales : échevins, consuls, etc..., en offices vénaux, cette vénalité disparaît avec l'édit de Compiègne de 1764 et l'édit de Marly de 1765. Les notables sont élus par classes et par corporations. Le maire est choisi par le roi parmi trois personnes élues par les notables. Le système de l'élection devait subir une nouvelle éclipse, assez longue cette fois, en 1771. L'édit de 1787 revient aux assemblées élues.

L'article 2 du décret du 14 décembre 1789 s'exprime ainsi : « Les officiers et membres de municipalités actuelles seront remplacés par voie d'élection ». Les municipalités sont recrutées de même que les autres fonctions publiques. L'élection dans la vie administrative se retrouve à tous les échelons. Même le procureur de la commune sera élu par les citoyens actifs, les notables également. On sait que le maire est élu pour deux ans, les officiers municipaux sont renouvelables par moitié tous les deux ans. Ce mode de recrutement rendra impossible l'exercice de l'autorité accrue que les attributions nouvelles exigeront des municipes sur leurs administrés. Ils seront incapables de réprimer les troubles violents qui éclateront. Il ne faut pas oublier que le mal venait aussi d'en haut ; si les communes manquaient d'autorité, les organes administratifs supérieurs, élus également, n'en avaient pas plus sur elles. De plus, les moyens de contrôle manquaient pour contrebalancer l'élection. Rien ne remplace l'intendant.

II. — Elue, l'autorité municipale était aussi nombreuse.

Non pas que le corps municipal présente un nombre élevé de membres, ils ne sont que trois dans les communes de moins de 500 habitants, mais l'autorité ne réside pas dans la personne du maire. Le maire préside le bureau, le corps municipal et le conseil général ; c'est tout.

De ce caractère collectif résulte la nécessité de la présence aux séances de la majorité des membres pour la moindre décision. D'où un grand retard. De plus, il est plus difficile de trouver dans les petits pays un collège de personnes compétentes que de recruter un seul maire.

Enfin, dans l'organisation de la commune, le législateur de 1789 a multiplié comme à plaisir les complications : bureau, corps municipal, conseil général, corps de commune, autant d'organes entre lesquels la délimitation des fonctions sera plus que difficile.

III. — A ce pullulement de rouages à l'intérieur de l'administration communale s'ajoute une autre multiplication d'organismes dans toute la France : conseil général de la commune, assemblée de district, directoire de district, assemblée de département, directoire de département.

De là résulte une extrême lenteur dans les affaires, de là aussi un grand nombre d'employés inutiles. Sans doute on pouvait trouver là un moyen de placer des créatures, mais c'était une occasion de frais.

Ce sera ce nombre intempestif d'organismes qui sera le plus attaqué par les orateurs de la Conven-

tion lors de la discussion du projet de l'an III. Ils se baseront sur le principe que le nombre des autorités use la force du gouvernement.

IV. — Fortes d'attributions nombreuses et disparates, les municipalités de 1789 l'étaient aussi par la carence des moyens d'action des autorités centrales. Les articles 50, 51 et 54 du décret du 14 décembre 1789 distinguent des fonctions sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, des fonctions exercées sous l'autorité des assemblées administratives, enfin des fonctions qui ne peuvent être exercées qu'avec l'approbation de l'administration ou de la direction de département.

Mais ces pouvoirs des assemblées administratives sur les municipalités ne sont pas sanctionnés et en outre elles sont elles-mêmes dépendantes de l'élection. Les assemblées de département ne pouvaient même pas obtenir des municipalités les renseignements qu'elles demandaient, la preuve en est fournie par un décret du 15 mars 1791. Ce décret décide que, si après deux avertissements successifs les municipalités et directoires de district n'ont pas transmis au directoire de département les informations demandées, celui-ci peut nommer deux commissions qui se rendront dans la commune ou le district pour obtenir enfin ces renseignements. La commune ou le district en supporteront les frais.

V. — En ce qui concerne les attributions des municipalités, leur étendue ressort de l'article 51 du décret du 14 décembre 1789, qui ajoute aux fonctions

propres du pouvoir municipal, des fonctions propres à l'administration générale ; de nombreux textes sont venus par la suite préciser et augmenter encore le rôle des municipes. Il en résultera une très grande décentralisation, mais décentralisation sans contrepartie. Nous reviendrons en détail sur ces pouvoirs des officiers municipaux à propos des municipalités de canton, car ils devaient persister sous le régime de l'an III.

VI. — On ajoute aussi que les municipalités de 1789 étaient uniformes, le régime de Paris mis à part, les corps municipaux étaient désignés de la même manière et avaient les mêmes fonctions dans les grandes villes et dans les plus petites communes rurales. Le décret du 22 décembre 1789, article 7, dit : « Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne ».

Au principe d'uniformité deux entorses seulement : dans le nombre des officiers municipaux d'abord, il est variable de 3 à 21 suivant que le chiffre de la population s'étagé entre 500 âmes et 100.000 âmes ; d'autre part, dans l'institution d'un substitut du procureur lorsque la ville a plus de 100.000 âmes. Ajoutons que le maire fait fonction de bureau dans les communes de moins de 500 âmes. Cette unification excessive est en réaction complète contre l'ancien droit. Le nombre des officiers municipaux, l'étendue de leurs attributions, la durée de leur mandat, leur mode de désignation, voire même leur titre, tout variait à l'infini.

La Constituante a voulu mettre de l'ordre dans ce chaos. Elle aurait pu se contenter de créer deux types différents d'administration, un pour les communes urbaines, l'autre pour les communes rurales en se basant pour cette sélection sur la population. Au lieu de cela, elle a apporté une unité complète peu défendable.

Tels étaient les caractères du régime municipal de 1789. Troubles, émeutes, pillages que les municipes ne réprimaient pas en furent les plus clairs résultats. On pouvait même s'estimer heureux si l'on ne trouvait pas les officiers municipaux à la tête de ces séditions.

Le décret du 14 décembre 1789 a survécu à la constitution de 1791. On connaît les mesures prises par le gouvernement révolutionnaire : la création par l'article premier du décret du 21 mars 1793 d'un comité de surveillance de douze citoyens dans chaque commune de la République. Le conseil général de la commune est maintenu, mais l'article 14 du décret du 14 Frimaire, an II, supprime les procureurs-syndics du district, les procureurs-syndics de la commune et leurs substituts. A la place, il y a des agents nationaux chargés de requérir et de poursuivre l'exécution des lois ainsi que de dénoncer les négligences apportées dans cette exécution. Il s'agit en réalité d'un renforcement des pouvoirs des procureurs car ce furent les mêmes personnes qui de procureurs devinrent agents nationaux. Ils étaient chargés de rendre compte au district.

En l'an III, le but des conventionnels sera encore

de porter remède à l'anarchie résultant de la trop grande indépendance des corps municipaux.

Trois solutions ont été trouvées :

a) Dans les grandes villes, là où une municipalité puissante serait de nature à faire échec au gouvernement, est instituée une division par quartier; à Paris ⁽¹⁾, il y aura douze municipalités; à Lyon, Marseille et Bordeaux, il y en aura trois. Aucun doute que pour le législateur de l'an III, c'est là l'essentiel de la réforme municipale. La Convention avait surtout en vue de briser la commune de Paris dont le rôle considérable n'était perminé que depuis un an à peine.

Ce fractionnement des villes, loin d'être une innovation, rejoint au contraire les traditions médiévales:

Le type des villes moyennageuses n'a pas d'unité. La cité et chaque bourg du dehors ou faubourg ont une existence propre; ils ont des seigneurs différents ⁽²⁾. Plus tard, ils jouissent de chartes et de privilèges différents. Les bourgs étaient souvent partagés eux-mêmes en fractions de bourg appartenant à des seigneurs particuliers. C'est le *burgus in burgo*.

Des villes restèrent divisées très longtemps, Arras comprenait la ville d'Arras et la cité d'Arras jusqu'en 1749 ⁽³⁾.

Dans les campagnes, la paroisse n'aura pas d'unité jusqu'à la révolution en ce qui concerne la police.

(1) Malgré la grande concentration aboutissant à la Commune, ne pas oublier, pendant la première période de la Révolution, le rôle très actif et parfois très particulariste des sections.

(2) Flach : Origines de l'ancienne France, p. 274, tome II.

(3) Babeau : Les villes sous l'ancien régime.

Les différents seigneurs hauts-justiciers se partageaient son territoire.

Jusqu'en 1674, Paris comprenait plusieurs justices, Colbert les a supprimées et les a réunies au Chatelet. En 1667, la création de la lieutenance générale de police avait été une première étape dans cette voie.

Toutefois, il serait exagéré de dire qu'en l'an III la Convention est revenue au delà de 1674 en donnant à Paris plusieurs municipalités, car la police a été confiée à un bureau unique appelé bureau central dont les membres, en exécution de la loi du 25 Brumaire, an IV, furent choisis par le directoire. La première solution trouvée après le 9 Thermidor était différente : au lieu d'un partage par quartiers, on avait procédé à un partage d'attributions : les pouvoirs de police passèrent à un commissaire de police administrative, les pouvoirs judiciaires au tribunal correctionnel, une commission des contributions publiques fut créée. Le reste du pouvoir passa à des commissions.

b) Dans les communes de moins de 5.000 habitants, les municipalités sont supprimées purement et simplement ; parallèlement sont supprimés les districts et leurs administrations. Seules demeurent les assemblées cantonales. Ainsi le nombre des administrations est considérablement réduit.

c) On relie davantage les administrations cantonales au pouvoir central par la juxtaposition auprès des diverses municipalités d'un représentant du pou-

voir exécutif, le commissaire du directoire, qui cette fois sera nommé.

Ainsi diminution du nombre des rouages administratifs, création d'un organe de contrôle dépendant du pouvoir central, fin du principe de l'uniformité totale, bien des vices de l'organisation précédente vont disparaître. On aura fait œuvre utile, on aura diminué le nombre des emplois, il y aura moins de lenteur dans les affaires, mais on s'en tiendra là. Pour diminuer la force des municipalités, on n'est pas revenu sur l'idée de collégialité, on a à peine osé toucher au principe de l'élection, on a maintenu entières les attributions. Les municipalités ont été frappées dans leur nombre, non dans l'étendue de leurs pouvoirs. Une grande partie des défauts du régime administratif de 1789 a été respectée. Trop de principes sont encore tabous. Voulant entraver l'anarchie municipale, la Convention en 1795 n'en a pas voulu les moyens. L'expérience de la municipalité de canton s'en est trouvée faussée.

Est-ce à dire qu'au cours des débats qui précédèrent la loi du 5 Fructidor, an III, aucun des orateurs ne se soit élevé contre les pouvoirs trop étendus accordés aux administrations de département et de canton ?

Boissy d'Anglas est le principal protagoniste du projet : il rappelle les troubles entraînés par l'organisation municipale de 1789, il s'élève contre le trop grand nombre de municipalités, il veut détruire le district. Pour lui, district puissant et département puissant sont incompatibles. Les administrations dé-

partementales de trente-six membres servaient à contre-balancer l'autorité royale, à son tour le district devait contre-balancer le département. Aujourd'hui, avec une administration départementale de cinq membres, le district est inutile.

Argumentation singulière. A l'entendre une administration de cinq membres aurait moins d'autorité qu'une de trente-six.

Daunou est aussi un défenseur du projet : sans les districts les autorités seront plus respectées car elles seront moins nombreuses et c'est le nombre qui avilit. En supprimant le district, il y aura moins de délais, moins de lenteur dans les affaires.

Avec Thibeaudeau, Daunou soutient que les administrations locales ne sont que des organes du pouvoir exécutif, il rejoint ainsi une thèse soutenue jadis par Thouret : les autorités locales n'ont pas de pouvoir par elles-mêmes, elles ne représentent pas la population de leur circonscription administrative, de leur arrondissement mais le pouvoir central.

La loi du 19 Nivôse, an IV, reprendra cette thèse en décidant que les actions en justice intentées par les corps administratifs le seront au nom de la République française.

Daunou et Thibeaudeau manquent-ils de logique en soutenant ce point de vue ? Ne devraient-ils pas, allant jusqu'au bout de leur thèse, demander que les membres des administrations locales soient nommés ? A cette époque, l'élection était le mode normal de recrutement de la fonction publique.

Des orateurs ont fait valoir l'économie de temps réalisée par les administrés qui n'iraient plus au district.

C'est encore l'institution du commissaire du pouvoir exécutif qui fut la plus attaquée, parce que ce commissaire est nommé : Lacroix, Gossuin et Dubois-Crancé proposent l'élection par le peuple.

D'autres objectent que le canton serait plus difficile à surveiller que le district ; d'autre part, la gratuité des fonctions pour les administrateurs serait cause que peu de citoyens voudraient s'en charger, que seuls les riches accepteraient ces fonctions. Enfin, il serait difficile de trouver des administrateurs compétents et instruits, leurs déplacements de leur résidence au chef-lieu de canton seraient particulièrement désagréables et coûteux.

La commission de onze membres qui avait été désignée par la Convention pour préparer le texte de la nouvelle Constitution termine ses travaux en Messidor an III. Le 5 Fructidor — 22 août 1795 — le texte définitif était adopté par la Convention. L'art. 5 décide que les cantons conservent leurs circonscriptions actuelles, le mot *district* n'est pas prononcé : chaque département est distribué en cantons. Ce sont les articles 174 à 199 qui traitent des corps administratifs et municipaux.

PREMIERE PARTIE

LE FONCTIONNEMENT

Dans toute commune dont la population est inférieure à 5.000 habitants se trouve un agent municipal.

Cet agent municipal est assisté d'un adjoint. Ils sont élus pour deux ans. Ils sont rééligibles une fois sans intervalle.

La réunion au chef-lieu de canton des agents municipaux forme la municipalité du canton. Si un ou plusieurs membres sont obligés de cesser leurs fonctions par mort, démission ou autrement, les administrateurs restants peuvent nommer des administrateurs temporaires jusqu'aux élections suivantes.

A la tête de la municipalité se trouve un président choisi dans tout le canton.

Auprès de chaque municipalité le directoire nomme un commissaire.

Ce commissaire est toujours révocable. Il assiste aux séances, il n'a pas voix délibérative, mais seulement consultative.

LES ELECTIONS

Le régime des élections est fixé par la loi du 25 Fructidor an III.

Est électeur tout homme âgé de vingt et un ans accomplis, inscrit sur le registre civique du canton. Pour pouvoir voter, il faut en plus payer une contribution foncière ou avoir fait plusieurs campagnes pour l'établissement de la République.

C'est le régime censitaire, il date de la Constituante.

Tous ces citoyens forment l'assemblée communale : la réunion des assemblées communales dans toutes les communes du canton formera l'assemblée primaire.

Chaque assemblée communale élit l'agent municipal et l'adjoint.

L'agent municipal est élu pour deux ans et entre en fonctions le 1^{er} Floréal.

Les premières élections eurent lieu en Brumaire, an IV (1) : « Ce jourd'hui 15 Brumaire, an IV, de l'ère républicaine, l'assemblée communale de Besse-

(1) Archives du Département du Rhône, série L., 1260.

nay régulièrement convoquée au son de la cloche suivant l'usage et réunie dans le lieu ordinaire de ses séances en conséquence de la convocation du département en date du 1^{er} de ce mois, a d'abord procédé à la formation du bureau ; il a été procédé à la nomination de l'agent municipal de cette commune, il a été de suite procédé à la nomination de l'adjoint ».

La réunion des citoyens domiciliés dans le même canton forme l'assemblée primaire. S'il y avait plus de 450 citoyens dans le canton, on formait plusieurs assemblées primaires. Elle avait à élire les membres de l'assemblée électorale qui se réunissait au chef-lieu du département. C'est elle qui élisait le président de l'administration municipale.

Il est à remarquer que le président n'est pas désigné par les agents municipaux mais par l'assemblée primaire. De même en 1789, le maire était désigné par les citoyens actifs, comme le procureur, pendant que le bureau était élu par le corps municipal. L'élection directe du président étonne dans un régime qui avait généralisé l'élection à plusieurs degrés.

Si une administration municipale perd un ou plusieurs membres par mort, démission ou autrement, il n'y a pas lieu à procéder à des élections partielles. Les administrateurs peuvent, pour les remplacer, s'adjoindre des administrateurs temporaires qui exerceront jusqu'aux élections suivantes. Par ce système, le principe électif peut être battu en brèche. Sur la manière de pourvoir aux vacances de places, une correspondance du commissaire de l'administration de Saint-Genis-Laval avec le commissaire du directoire

exécutif du département donne des explications ⁽¹⁾ : « Citoyen, avant de convoquer les assemblées primaires pour procéder à de nouvelles élections, je dois vous exposer mes doutes sur cette opération. La constitution en indiquant la manière de pourvoir aux vacances de places semble interdire tout prétexte et tout motif de convoquer les assemblées primaires. Il y a d'anciens décrets non rapportés mais très rigoureux pour les défendre. Nous savons par une loi très récente que nos législateurs ont proposé de déléguer au directoire exécutif la nomination des places que les assemblées primaires et électorales n'avaient pas complété. Plutôt que de les convoquer de nouveau, je croirai donc que l'administration devra attendre une décision ».

Réponse : « Dans votre administration il ne manque que des agents. Si vous les avez remplacés par des citoyens qui soient en activité, vous pouvez les conserver ; l'arrêt a pour but de parer à la désorganisation totale ».

L'importance des textes de Fructidor en matière électorale est moins grande qu'on ne pourrait le croire. Au cours du régime de l'an III, l'évolution s'est poursuivie dans le sens d'une substitution progressive de la nomination par le pouvoir exécutif à l'élection par l'assemblée primaire.

La principale étape est le 22 Frimaire, an IV, où le directoire reçoit le pouvoir de remplacer les membres des administrations municipales lorsque les assem-

(1) Série L., 347.

blées primaires convoquées en Brumaire n'ont pas été formées. La loi du 22 Ventôse, an IV, permet au directoire de nommer la municipalité tout entière si toutes les places sont vacantes.

Le 30 Messidor, an V, cette prérogative est diminuée. Ce ne sera qu'une parenthèse. Après les événements du 18 Fructidor, le système de Ventôse fut rétabli par la loi du 13 Vendémiaire, an VI.

Le principe électif après l'an III est plus apparent que réel.

Qui dit élection dit compétition. Or nous verrons que les fonctions d'administrateur n'étaient nullement recherchées. Devant cette carence, le pouvoir exécutif imposait facilement ses candidats.

II

LES MEMBRES DE LA MUNICIPALITE

La municipalité de canton est composée d'autant de membres que le canton a de communes et par conséquent d'agents municipaux. Il faut y ajouter le président.

Dans les communes rurales, ou plutôt les communes de moins de 5.000 habitants, il y a un agent municipal par commune ⁽¹⁾.

Au contraire, dans les communes de plus de 5.000 habitants, les agents municipaux sont tous des habitants de la même commune. Le canton dont elles font partie aura ainsi deux municipalités :

Une pour la ville de plus de 5.000 habitants ;

Une pour le reste du canton.

Exemple, dans le Rhône, prenons Villefranche-sur-Saône : le canton a deux municipalités, Villefranche, environs de Villefranche.

Dans la liste des membres de la municipalité, il faut exclure le commissaire du directoire, qui n'a que voix consultative, et les adjoints. Une lettre du commissaire provisoire de l'administration départementale du Rhône est formelle sur ce point ⁽²⁾.

(1) Loi du 21 Fructidor, an III, art. I.

(2) Série L., 347.

Commissaire provisoire de Saint-Genis-Laval à commissaire provisoire de l'administration départementale. 8 Frimaire, an III.

« Il sera difficile quand le temps sera mauvais de jour indiqué pour la tenue d'une assemblée que l'administration se trouve complète. Elle est composée de sept agents, d'un président, d'un commissaire, en tout neuf membres, sans compter les adjoints. Cette administration pourra-t-elle délibérer quand il s'y trouvera au moins cinq membres ? »

Réponse : « Je pense d'abord qu'il ne faut pas, en effet, compter les adjoints parce qu'ils ne sont pas membres. Les agents seuls ont cette qualité. Il n'y a pas de doute que cinq membres sur neuf ont le droit de délibérer puisqu'ils forment pluralité. Mais il faut que ce soit outre le commissaire qui n'a que voix consultative ».

Les agents municipaux ont deux sortes d'attributions :

1° Les actes auxquels ils concourent comme membres de la municipalité ;

2° Les fonctions de police dans leurs communes respectives.

La loi du 21 Fructidor, an III, s'exprime ainsi : « Ils y constateront par des procès-verbaux les contraventions aux lois de police et y feront exécuter les arrêtés pris par l'administration municipale ».

Quelles sont les conditions de leur recrutement ? Quelle est la durée de leur mandat ? Comment ce mandat prend-il fin ? Nous allons répondre à ces questions.

A. — RECRUTEMENT.

La constitution du 5 Fructidor ne pose que deux conditions : article 175 : Tout membre d'une administration départementale ou municipale doit être âgé de 25 ans au moins. L'article 176 interdit aux ascendants, descendants, frères, oncles, neveux, alliés au même degré d'être simultanément membres de la même administration.

La loi du 3 Brumaire, an IV, est beaucoup plus exigeante : elle exclut de toute fonction administrative ou judiciaire tout provocateur ou signataire de mesures séditeuses et tout parent ou allié d'émigré. Elle assujettit chaque membre à une déclaration à ce sujet.

« L'administration arrête que nouvelle lecture faite de la loi du 3 Brumaire, il sera séance tenante procédé à la déclaration exigée individuellement par la loi pour chaque membre ; en conséquence, le président a déclaré et affirmé n'être pas dans le cas de l'application de la loi » ⁽³⁾.

A première vue ces textes ne semblent pas très rigoureux. Cependant, la difficulté de recruter les agents municipaux a été une des plus grandes entraves à la vie des municipalités de canton. Elle a été pour les autorités départementales et centrales un constant souci.

La situation d'agent municipal n'était pas du tout

(3) Série L., 1276, Neuville-sur-Saône.

recherchée, les démissions ont été innombrables, à tel point que la fin normale du mandat n'était plus le terme mais le départ anticipé de l'agent. Quand les membres ne démissionnaient pas, ils cherchaient à se faire destituer en n'assistant pas aux séances.

Il faut en rechercher les raisons dans la gratuité de la fonction, dans les lourdes obligations imposées par la charge d'agent, dans l'incapacité des élus et dans les traditions de l'ancien régime où les fonctions de syndics étaient toujours redoutées et dédaignées.

Les membres des municipalités de canton sont en l'an III les seuls administrateurs à ne pas recevoir de traitement. Les administrateurs de département reçoivent un traitement de 1.500 myriagrammes de froment, environ 300 quintaux, s'ils résident dans une commune au-dessus de 50.000 habitants, de 1.000 myriagrammes dans toutes les autres ⁽¹⁾. Les commissaires du directoire près les administrations municipales reçoivent aussi un traitement.

Les ressources du fisc ne permettent pas de rémunérer les administrateurs de canton. Car d'après l'article 26 de la loi du 21 Fructidor: « Jusqu'à ce que la situation du trésor national permette de salarier les autres fonctions administratives, elles seront considérées comme une dette civique, et restent gratuitement exercées ».

Cependant la charge est absorbante : obligation d'assister aux séances périodiques — elles ont lieu

(1) Loi du 21 Fructidor, an III, art. 22. On sait que ce traitement était ainsi libellé à cause de la chute des assignats.

au moins trois fois par mois —, la présence est obligatoire aux jours indiqués, de plus l'administration peut s'assembler extraordinairement si elle le juge convenable.

Ces déplacements perpétuels de la commune au chef-lieu de centre sont désagréables et causent des pertes de temps. En fait, les agents municipaux étaient fort peu assidus aux séances comme le montrent les procès-verbaux des municipalités. Ce défaut d'assiduité était constant sous l'ancien régime dans les communautés de plat-pays, si bien que des amendes étaient souvent infligées aux membres absents de l'assemblée des habitants.

Voici par exemple une lettre de la municipalité de Mornant ⁽¹⁾ : « Il existe dans la commune de Soucieu un prêtre constitutionnel, nommé Jacques Roux, qui s'est fait inscrire sur le tableau, mais comme les nouveaux agents et adjoints de cette commune ne veulent faire aucune fonction, ils ne viennent pas à nos séances, nous n'avons pu prendre leur déclaration et nous ignorons s'il en existe d'autres ».

Par son arrêté du 26 Messidor, an IV, l'administration municipale de Condrieu a proposé le remplacement provisoire d'un citoyen P... sur le motif qu'il n'a pas encore paru aux séances de l'administration, et que ses affaires de commerce l'empêchaient de remplir les fonctions auxquelles l'avaient appelé ses citoyens ⁽²⁾.

Il faut ajouter qu'agents et adjoints sont astreints

(1) Série L., 1267.

(2) Série L., 347.

par leurs fonctions à rester dans leur commune le reste du temps, ils ne peuvent guère s'absenter. Dans les communes du canton de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, ils ne pouvaient quitter leur commune tous les deux à la fois. Sur la plainte de militaires faisant des patrouilles, l'administration municipale a décidé : « Il est important que les agents municipaux ou leurs adjoints soient constamment dans leurs communes respectives, ayant seuls les attributions en conformité des lois pour faire droit aux déclarants contre les prévaricants, soit pour répondre aux patrouilles, soit pour répondre aux autorités supérieures. Il faut que les agents ou adjoints municipaux soient tenus de ne point s'absenter tous deux à la fois dans leur commune, pour être prêts à toute circonstance » (1).

La situation d'agent municipal exige non seulement du temps disponible mais des capacités. Dans le nombre des attributions rentrent : l'exécution des décisions prises par l'assemblée en matière de police, l'examen des conscrits, la répartition de l'impôt, la surveillance des prêtres réfractaires et des émigrés, la tenue des registres de l'état-civil, etc.

En plus des compétences, le choix doit tenir compte des opinions politiques. Or la plupart des agents municipaux sont illettrés, certains même ne savent ni lire, ni écrire.

Dans le canton de Belleville (2), le citoyen Claude Chrétien expose qu'il a été nommé par l'administration municipale agent de cette commune mais que,

(1) Série L., 1313.

(2) Série L., 1267.

ne sachant ni lire, ni écrire, il n'est pas possible qu'il puisse remplir les fonctions.

Une lettre du commissaire du directoire près l'administration du canton de Beaujeu est particulièrement significative ⁽³⁾ :

« Beaujeu, 22 Germinal. — Quant aux agents et adjoints des communes de Chénelette, Ouroux, Claveissolle, Saint-Didier, Ardillats, Vaurenard, Marchampt et Poulle, ce sont tous des cultivateurs illettrés, n'entendant absolument rien aux affaires d'administration, ne paraissant que rarement aux assemblées municipales, et lorsqu'ils s'y rendent, ne voulant pas délibérer ou s'ils veulent le faire, c'est la plupart du temps d'une manière contraire à l'exécution de la loi. Si on veut les éclairer et rectifier leurs erreurs, ils se retirent sans signer de délibération et sans vouloir y concourir, de sorte que l'administration, qui ne peut délibérer qu'à la majorité des suffrages, se trouve arrêtée dans sa marche et dans l'exécution des travaux qui lui sont confiés. Les uns sont d'une insouciance pour la chose publique qui révolte et pensent uniquement à leurs intérêts ; les autres, plus faibles et plus ignorants encore, ne rêvent que prêtres et messes et sont entièrement dominés par leurs idées religieuses... il est bon de vous observer que, malgré ce témoignage peu favorable aux agents et adjoints ci-devant dénommés, il est bien difficile de trouver parmi les citoyens de leurs communes à faire un meilleur choix par rapport à

(3) Série L., 346.

l'ignorance stupide et au mauvais esprit qui règnent dans nos montagnes ».

Les démissions successives se retrouvent dans presque toutes les municipalités :

Voici l'exemple de Beaujeu : « Notre administration est menacée d'être bientôt désorganisée, déjà les communes d'Ouroux et Vaurenard sont sans agents ni adjoints, elles ne sont pas représentées, elles sont sans fonctionnaires publics pour y faire exécuter les lois. Notre administration est fort embarrassée pour s'adjoindre de nouveaux membres et ne sait sur qui fixer son choix ».

Le 14 Fructidor, an IV, la crise dure toujours à Beaujeu : « Dans plusieurs communes, il n'y a ni agent municipal, ni adjoint, tous les citoyens appelés à remplir ces fonctions ont constamment refusé. Considérant que le défaut de fonctionnaires publics dans ces communes y laisse les lois sans exécution, y retarde la rentrée des impôts et que l'état civil des citoyens n'y est même pas constaté. Constatent qu'il est urgent de faire cesser des abus aussi révoltants et punir l'insouciance des communes ci-devant citées ».

A Neuville ⁽¹⁾, l'administration municipale proteste contre les mesures prises par l'administration départementale pour arrêter le cours des démissions.

« 30 Germinal, an IV. L'administration municipale du canton n'a pu voir avec indifférence et lire sans émotion dans sa séance du 25 courant notre arrêté du 17 sur l'organisation des administrations municipales... »

(1) Série L., 347.

Pourquoi ne voir dans les démissionnaires que des hommes inciviques et rebelles, des âmes froides et pusillanimes à la place d'hommes probes et vertueux, courageux et sans crainte... mais que des manœuvres dont le souvenir n'est pas encore effacé ont tellement frappés qu'ils ne peuvent s'occuper utilement d'un travail qu'ils apprécient au-dessus de leur force et de leur position.

Même crise de démission à Mornant et à Saint-Genis-Laval. A Mornant, l'administration écrit ⁽²⁾ : « Nous n'avons pas cru devoir accepter la démission de nouveaux agents de cette commune, ni celle de l'agent de la commune de Riverie. Elle a vu avec raison qu'en favorisant ces démissions, il en résulterait une désorganisation de notre administration parce que tous les nouveaux appelés en remplacement ne tarderaient pas à présenter de pareilles démissions ».

Plus tard, le 16 Germinal, an VII — la précédente lettre est de l'an V — la municipalité écrit : « Vous verrez par la liste des membres qui composent l'administration municipale qu'il nous manque par l'effet de la démission six agents ou adjoints et par la suspension prononcée par notre arrêté du 3 Germinal la moitié de ses membres ».

B. — LA DURÉE DU MANDAT.

Elle est fixée par la constitution, loi du 5 Fructidor, an III, article 185.

(2) Série L., 1267.

Les membres de toute administration municipale sont nommés pour deux ans et renouvelés chaque année par moitié ou par partie la plus approximative de la moitié.

C'est une durée brève mais raccourcie encore plus par la démission ou la destitution. D'ailleurs la brièveté de la durée des fonctions était un postulat de la démocratie, même l'ancien régime pour les charges de syndic était de tout temps favorable à cette brièveté.

C. — LA DESTITUTION.

La municipalité elle-même ne peut prononcer la déchéance d'un de ses membres. Dans le cas où l'un des agents n'assiste jamais aux séances, elle ne peut prononcer la démission d'office, son devoir est en ce cas de lui notifier de se rendre à son poste et, en cas de refus constaté, d'en référer à l'administration centrale. Une délibération de l'administration municipale de Condrieu prononçant la démission d'office d'un de ses membres est déclarée nulle et inconstitutionnelle par l'administration du département (1).

Le pouvoir de suspendre des administrations de canton appartient aux administrations du département, la sanction s'opère lorsque ces administrateurs ont contrevenu aux lois et aux ordres des autorités supérieures.

Le directoire exécutif, lui, peut suspendre ou des-

(1) Série L., 346.

tituer immédiatement, s'il le croit nécessaire, les administrateurs de canton et les envoyer devant les tribunaux de département s'il y a lieu.

On remarquera que ces pouvoirs des tribunaux civils de juger les administrateurs ne sont guère dans les idées de la révolution dont la défiance à l'égard des tribunaux judiciaires est bien connue. C'est une disposition qui étonne à cette époque.

La seule entrave au pouvoir du directoire exécutif consiste dans la nécessité de motiver les actes de suspension ou de destitution.

Ce pouvoir de destitution peut s'exercer aussi bien contre toute la municipalité *in globo* que contre un de ses membres pris *ut singulus*. L'exemple de la commune de Condrieu le montre bien : « Le directoire exécutif, considérant que la commune de Condrieu a été nombre de fois le théâtre des excès et des brigandages des ennemis de la République, de chants apologistes des Anglais, des cris de « Vive le Roi », « A bas la représentation », « Au Rhône les Républicains », que ces actes contre-révolutionnaires ayant eu lieu particulièrement au commencement de l'an V et n'ayant pas été réprimés avec l'activité et la sévérité qu'exigeait le délit, accuse le civisme des fonctionnaires publics de la commune, arrête : article premier : les agents et adjoints municipaux sont destitués ».

En fait, le directoire n'a usé de cette arme qu'avec prudence à cause de la difficulté de recrutement.

La loi du 30 Messidor, an III, ne reconnaît pas au

directoire le pouvoir de compléter une administration. Mais lorsque tous les membres ont été destitués ou se sont démis de leurs fonctions, d'après la loi du 22 Ventôse, an IV, le directoire peut nommer l'assemblée entière.

III

LE PRESIDENT

Ce personnage n'a pas de pouvoirs propres. Il se borne à présider les séances. La collégialité était déjà le principe pour les corps de ville dans l'ancien droit. Le maire ou le premier consul, membres du magistrat, se bornaient généralement à présider les délibérations. Sous le régime du décret du 14 décembre 1789, le maire était, *mutatis mutandis*, dans la même situation.

La constitution de l'an III ne parle pas du président de la municipalité. Ce sera l'article 4 de la loi du 21 Fructidor, an III, qui y fera la première allusion. Le président n'est pas, comme on pourrait le croire, un des agents municipaux, l'agent municipal du chef-lieu de canton, par exemple. Le président est un citoyen distinct des agents municipaux, il ne dépend pas d'eux, il n'est pas élu par eux. Nous avons vu, en effet, que le corps électoral du président est distinct du corps électoral de l'agent municipal ; le président est élu par l'assemblée primaire, c'est-à-dire par l'ensemble des citoyens domiciliés dans le canton. C'est un habitant du canton, ce n'est pas for-

cément un habitant de la commune chef-lieu de canton, il ne réside pas obligatoirement au chef-lieu, néanmoins, il doit s'y rendre deux fois par décade.

Il est *primus inter pares*, son rôle est donc limité à la présidence des délibérations et à la police des séances. Il convoque, s'il y a lieu, les assemblées extraordinaires.

Depuis la loi du 13 Fructidor, an VI, il fait fonction d'officier d'état civil en ce qui concerne les mariages. La célébration a lieu le décadi au chef-lieu de canton. C'est le président qui doit conserver les actes.

IV

LES SEANCES

Les municipalités de canton doivent se réunir périodiquement, au moins trois fois par mois. La date de la réunion est fixée par le directoire de département. En plus l'assemblée peut se réunir extraordinairement si elle le juge bon.

En fait, les municipalités se réunissaient bien plus souvent que trois fois par mois. Pendant les mois de Brumaire, Frimaire, Nivôse, an VI, la municipalité de Neuville s'est réunie aux dates suivantes : 1^{er} Brumaire, 6 Brumaire, 11 Brumaire, 16 Brumaire, 22 Brumaire, 25 Brumaire, 27 Brumaire, 1^{er} Frimaire, 7 Frimaire, 14 Frimaire, 18 Frimaire, 20 Frimaire, 23 Frimaire, 29 Frimaire, 6 Nivôse, 11 Nivôse, 19 Nivôse, 26 Nivôse, 3 Pluviose, 9 Pluviose, etc. (1).

Les séances étaient fort longues. A Neuville, elles commençaient toujours à 9 heures du matin, il fallait laisser le temps d'arriver aux agents habitant dans des communes éloignées. Le 21 Ventôse, an VI, les membres se sont réunis à 9 heures du matin, la séance a été levée à 2 heures de l'après-midi. Quel-

(1) Série L., 1279.

quefois même la séance ne faisait que s'interrompre pour reprendre dans la journée. Le 5 Brumaire, an VII, sur les 9 heures du matin, la municipalité s'est réunie... à 1 heure et demie de relevé le président a suspendu la séance et annoncé qu'elle serait continuée à 4 heures du même jour... la séance a été levée à 6 heures. Cela fait six heures et demie de séance dans la même journée. Dans ces conditions, il fallait avoir des loisirs pour être agent municipal. On comprend que le recrutement ait été difficile.

Nous allons indiquer les matières à l'ordre du jour de quelques séances, il sera ainsi facile d'apprécier la diversité des questions traitées (1).

Municipalité de Neuville, séance du 27 Fructidor, an VI : Militaires réquisitionnés — Demande de dégrèvement de la contribution foncière — Pétition concernant la contribution — Pavé de la rue Neuve de Neuville — Pétition — Traitement du juge de paix — Etat des dépenses générales de l'administration de Neuville — Pétition d'un citoyen d'Albigny — Séquestre sur les biens des ascendants d'émigrés — Patentes.

Séance du 25 Frimaire, an VII :

Livre des écoles primaires — Bien des émigrés — Epizootie — Armes pour la garde nationale — Audience du juge de paix — Tabac — Bons et remboursements — Individus qui se sont soustraits à la déportation — Réquisition et conscrits — Procès-verbal

(1) Série L., 1279.

d'alignement à Neuville — Procès-verbal d'alignement à Fontaine — Mandat au secrétaire en chef — Mandat au secrétaire adjoint — Quatre pétitions relatives aux impositions foncières et aux dispenses de rejoindre.

Séance du 15 Nivôse, an VII :

Lettre relative aux institutions républicaines — Perception de la contribution foncière — Nom des dépositaires de tabac — Relevés des actes civils — Lettre relative aux vols et assassinats — Perception du droit d'enregistrement — Partage des biens indivis avec la République — Diffusion du message du directoire exécutif proposant de déclarer la guerre au roi de Naples et au roi de Sardaigne — Recueils de belles actions civiles.

Séance du 25 Nivôse, an VII :

Installation de l'adjoint d'Albigny — Lecture du bulletin des lois et du bulletin de radiations d'émigrés — Célébration de la fête du 21 janvier — Lettre relative au conscrit Chassin — Pétition — Métal du clocher — Militaires pensionnés — Taxe d'entretien des routes — Loi sur l'enseignement — Poste aux chevaux — Recherches d'émigrés — Réorganisation de la garde nationale — Matrice du rôle de la contribution des portes et fenêtres — Pétition pour dégrèvement — Mandat au porte-paquets.

Nombreuses et chargées, les séances ont encore un autre caractère, elles sont publiques. La publicité avait été établie dans toutes les administrations de la

commune par le décret du 16-17 août 1792. Il semble que ce décret n'ait fait que consacrer une situation existant déjà antérieurement ⁽¹⁾.

Le but du législateur, en ordonnant la publicité, avait été de placer les administrations sous la pression des clubs.

Les procès-verbaux des municipalités de canton portent tous que l'assemblée se réunit en séance publique. C'est dire que le régime du décret de 1792 n'a pas été modifié en l'an III. Néanmoins un procès-verbal du canton de Neuville nous montre que, lorsqu'ils avaient à traiter de questions délicates comme des visites domiciliaires, les membres de la municipalité avaient le droit de tenir une séance secrète : « La séance qui jusqu'à ce moment, huit heures du matin, avait été secrète, a été rendue publique et les citoyens qui avaient été invités à se retirer sont rentrés » ⁽²⁾.

On sait que la publicité des séances, qui disparut en Pluviôse, an VIII, ne devait réapparaître que sous la troisième république.

Tous les ans, en séance publique, les membres de la municipalité doivent prêter serment le 21 janvier, « anniversaire de la juste punition du dernier roi des Français ». D'ailleurs tous les fonctionnaires publics sont soumis au serment. Cette obligation ne date que du 18 Fructidor, à la suite du coup d'Etat qui renforça les pouvoirs du directoire. Le procès-

(1) Cette publicité était d'autant plus indiquée que le souvenir de l'assemblée des habitants sous l'ancien régime n'était pas éloigné.

(2) Série L., 1279.

verbal de la prestation de serment doit être envoyé à l'administration centrale du département.

L'administration municipale du canton de Cuire-la Croix-Rousse écrit à l'administration centrale du département du Rhône (2) :

« Nous vous faisons passer, sous ce pli, copie du procès-verbal dressé conformément à la loi du 24 Nivôse, an V, et à votre lettre du 18 Nivôse dernier relativement à la prestation de serment que doivent faire tous les fonctionnaires publics toutes les années, le 21 janvier, correspondant au 2 Pluviôse, de haine à la royauté et à l'anarchie, et de fidélité à la République et à la constitution de l'an III ». Le mot anarchie fait allusion aux Jacobins.

En ce qui concerne les délibérations, elles ne sont valables que si la moitié au moins des membres y ont concouru.

(2) Série L., 346.

V

LE COMMISSAIRE DU DIRECTOIRE

Le commissaire du directoire exécutif a pour précurseurs le procureur de la commune et le procureur-syndic du district. Comme eux, il assiste aux séances de l'administration auprès de laquelle il est placé ; comme eux, il doit avoir communication de tous les rapports ; comme eux, il doit être entendu avant toute délibération ; comme eux, il n'a pas de voix délibératrice.

Là s'arrête la similitude ; une différence essentielle surgit : le procureur de la commune et le procureur-syndic de la commune étaient élus ⁽¹⁾ l'un par les citoyens actifs de la commune dans les mêmes formes que le maire, l'autre par les électeurs du district en même temps que les membres de l'administration de cette circonscription. Au contraire, le commissaire du directoire sera nommé.

La transformation avait déjà été opérée par la loi du 14 Frimaire an II. A cette date, les fonctions de procureur-syndic étaient supprimées et remplacées par celles d'agent national. Les agents nationaux étaient nommés sous la Convention par les repré-

(1) Décret du 14 décembre 1789, art. 26, 27 et 28.

sentants en mission. En réalité, cela se passa sans grand changement de personnel, la plupart des anciens procureurs furent conservés à leur poste et baptisés agents nationaux.

C'est l'art. 191 de la constitution du 5 Fructidor an III qui décide que le commissaire est nommé et révoqué par le directoire. En cas de maladie ou d'empêchement, ce sera l'administration près de laquelle il est placé qui nommera un intérimaire.

On peut se demander quel est le titre exact du commissaire. L'art. 15 de la loi du 21 Fructidor parle du *commissaire du directoire exécutif*. La formule de nomination dit *commissaire du pouvoir exécutif*. Les deux termes sont employés indifféremment. Voici la formule ⁽¹⁾ :

Le directoire exécutif arrête ce qui suit :

Le citoyen _____ est nommé
commissaire du pouvoir exécutif près l'adminis-
tration municipale du canton de _____
département de _____. Ordonne en
conséquence qu'il se rendra sur-le-champ auprès
de la dite administration pour y remplir les
fonctions qui lui sont attribuées par la loi.

Les commissaires sont pris, en effet, parmi les habitants domiciliés depuis un an au moins dans le département, le choix du directoire est donc limité ; d'autre part, ils doivent obligatoirement résider dans le lieu des séances, c'est-à-dire en fait au chef-lieu de canton. Le commissaire n'aura pas l'indépendance

(1) Série L., 344.

d'un fonctionnaire, ce sera un habitant du pays soumis aux influences locales.

L'obligation de résider au chef-lieu de canton n'était pas lettre morte.

L'administration municipale de Givors ⁽¹⁾, séance du 13 Ventôse an IV de la République française :

Vu l'art. 14 de la loi du 21 Fructidor an III, portant que le commissaire du directoire exécutif près les administrations municipales ou départementales résideront dans le lieu où l'administration tiendra ses séances.

Considérant que le citoyen Vincent, de la commune de Condrieu, commissaire du pouvoir exécutif près cette administration, n'a jamais paru à Givors, lieu de ses séances, que les jours indiqués pour leur tenue...

Le citoyen Berse, administrateur faisant fonction de commissaire du directoire exécutif, entendu,

Arrête que l'administration départementale sera informée du non-domicile à Givors et des absences du citoyen Vincent.

Cette obligation de résidence était la règle pour tous les fonctionnaires depuis la Constituante.

Le commissaire ne pouvait même pas s'absenter, sans autorisation de l'administration du département. L'administration du département devait même aviser sur-le-champ le ministre de l'intérieur et de la police de l'autorisation donnée ⁽²⁾.

La constitution s'exprime sur leurs fonctions en

(1) Série L., 344.

(2) Arrêté du 19 Pluviose, an IV.

termes généraux et vagues : le commissaire surveille et requiert l'exécution des lois.

Ce qu'il y a de sûr, c'est qu'il n'a que voix consultative. Néanmoins, il doit signer les délibérations.

« Commissaire près l'administration municipale de St-Genis-Laval à (1) Commissaire près l'administration départementale.

Demande : les commissaires doivent-ils signer toutes les délibérations, avis, arrêtés, lettres, visas, passeports et certificats ? Dans le cas de l'affirmative, il devrait au moins en être excepté en ce qui est relatif aux deniers de l'administration.

Réponse : Le commissaire doit incontestablement signer toutes les délibérations, avis et arrêtés quelconques des administrations, puisqu'ils ne sont valables qu'autant qu'il a été entendu. A l'égard des visas, passeports et certificats qui n'exigent aucune délibération, votre signature n'est pas de rigueur ».

La qualité de représentant de l'Etat du commissaire est bien marquée à deux points de vue :

Son traitement de 400 myriagrammes de froment dans les communes de moins de 5.000 habitants est payé par l'Etat et non sur le budget du canton.

D'autre part, en cas de procès entre son administration et l'Etat, il représente l'Etat. Quand les administrations portent devant les tribunaux des affaires dans lesquelles la République est portée en cause, le commissaire doit adresser aux commissaires près les

(1) Série L., 347.

tribunaux des mémoires contenant les moyens de défense de la nation.

Le principal de son rôle est politique, il s'agit de renseigner le gouvernement sur le mouvement des idées et l'état de l'opinion. Il doit aussi, depuis la loi du 4 Frimaire, an IV, s'occuper des réquisitions et poursuivre les parents des déserteurs. Sa tâche est définie par la circulaire du ministère de l'intérieur du 27 Frimaire, an IV : « Le commissaire est l'œil du gouvernement, il est placé près des administrations pour les surveiller, pour provoquer l'exécution des lois et la rectification des erreurs, pour faire cesser l'inaction des fonctionnaires et rendre compte au gouvernement de tout ce dont il juge à propos de l'informer. Il doit donc être présent à tout, tout voir, tout connaître, mais sans que son assistance et son adhésion puissent jamais excuser, encore moins légitimer, ni rejeter sur le gouvernement les opérations administratives qui pourraient être répréhensibles ».

La situation de commissaire de directoire dans le département du Rhône n'a pas eu beaucoup plus de succès que celle d'agent municipal. Nous retrouvons en moins étendue la sorte de grève que nous avons déjà rencontrée chez les agents. Les motifs donnés ne sont pas tous explicites, les raisons de santé ne peuvent faire illusion, c'est dans le rôle politique que l'explication doit être cherchée.

Le commissaire de Chasselay s'exprime d'une façon vive ⁽¹⁾ : « Citoyens, je donne ma démission de

(1) Série L., 346.

commissaire de la dite administration, ne pouvant plus servir la chose publique, je vous prie de me faire remplacer sur-le-champ, car je vous déclare que je n'y paraîtrai plus, dussé-je être chargé de fers ».

Le 15 Frimaire, an IV, vingt-cinq arrêtés du directoire exécutif portent nomination de vingt-cinq commissaires près les administrations municipales des cantons du département du Rhône ⁽¹⁾.

Dix refus dont voici les motifs :

— Santé physique mauvaise ;

— Celui qui travaille avec zèle et bonne foi ne réussit pas toujours à obtenir la bienveillance de ses concitoyens ;

— Je n'ai ni la capacité, ni l'expérience, ni l'indépendance nécessaire, la nécessité impérieuse de vivre et de faire vivre les miens absorbe toutes mes facultés ;

— La loi ne permet pas dans le même temps d'exercer deux charges, naturellement j'opterai toujours pour celle de juge de paix, où la confiance dont m'honorent les citoyens de ce centre m'a porté ;

— Ma santé est délabrée ;

— Mon état ne me permet pas de quitter mon domicile ;

— Je n'habite plus dans le département du Rhône ;

— Je suis déjà juge de paix ;

— Une loi me défend d'exercer aucune fonction publique, j'ai mal à propos été mis sur la liste des émigrés du département de la Côte-d'Or ;

(1) Série L., 344.

— Ma santé ne me permet pas d'accepter cette charge.

La situation du commissaire sera toujours difficile : représentant de l'Etat, il sera mal jugé par ses supérieurs hiérarchiques, s'il ne réussit pas à empêcher les décisions des municipalités, contraires aux vœux de l'administration centrale. D'un autre côté, s'il fait une opposition trop systématique à la municipalité, il se fera des ennemis dans le pays. Sa situation sera toujours fautive : représentant de l'Etat, il a moins de pouvoir que la municipalité qui est tout de même une autorité inférieure à l'Etat. L'institution est absolument illogique.

VI

LES EMPLOYES DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

La municipalité doit nommer obligatoirement un secrétaire, il a la garde des papiers et la signature des expéditions. Il est tenu de résider au chef-lieu de canton.

Son traitement est payé sur le budget du canton ainsi que celui des autres employés et du commis. Etant donné le manque habituel de ressources, les appointements ne sont guère payés régulièrement. Aussi lorsque les registres de délibérations parlent de secrétaire en chef c'est toujours à propos de réclamations pour le retard de son traitement.

Le 1^{er} Floréal, an IV, le secrétaire en chef de l'administration municipale de Beaujeu a dit que depuis le 8 Germinal précédent, il est échu un quartier, soit de son traitement, soit de celui des autres employés et qu'il invite l'administration à bien vouloir prendre les mesures convenables pour qu'ils soient satisfaits (1).

(1) Série L, 346.

DEUXIEME PARTIE

LES ATTRIBUTIONS

Le texte de la constitution de l'an III ne prévoit comme fonction des municipalités de canton que la répartition de l'impôt. Il est muet sur les autres charges.

Art. 190. — Les administrateurs sont essentiellement chargés de la répartition des contributions directes et de la surveillance des deniers provenant des revenus publics dans leur territoire.

Le corps législatif détermine les règles et le mode de leurs fonctions tant sur ces objets que sur les autres parties de l'administration intérieure.

La loi du 21 Fructidor, an III, ne précise pas quelles sont ces autres parties, elle décide simplement par un renvoi à la législation antérieure que les municipalités de canton connaîtront :

1° des objets précédemment attribués aux municipalités ;

2° de ceux qui appartiennent à l'administration générale et que la loi déléguait aux districts.

Il s'agit principalement d'un renvoi aux articles 50 et 51 du décret du 14 décembre 1789. Ils distinguaient deux espèces de fonctions :

- fonctions propres au pouvoir municipal ;
- fonctions d'administration générale déléguées aux municipalités.

Ce serait une erreur de croire que le décret de 1789 soit l'unique source des pouvoirs des municipalités. Bien d'autres textes sont venus s'ajouter depuis qui les ont renforcés.

Au contraire, les fonctions des districts étaient plus restreintes. La Convention n'a pas eu de peine à les supprimer.

D'après l'article 30 du décret du 22 décembre 1789, les conseils de district ne pourront s'occuper que de préparer les demandes à faire et les matières à soumettre à l'administration pour l'intérêt du district, de disposer les moyens d'exécution et de recevoir les comptes de la gestion de leur directoire. D'autre part, les administrations de district ne font que participer aux fonctions des administrations de département et sous leur autorité interposée.

Parmi les attributions des municipalités de canton, on pourra donc distinguer celles qui sont constitutionnelles et celles qui ne le sont pas, celles qui proviennent du district, celles qui proviennent de la commune. Ce sont déjà là deux classifications possibles. Nous avons vu que la première de ces classifications se borne à mettre à part la répartition et la perception de l'impôt, tout le reste étant l'œuvre du pouvoir législatif. Quant à la seconde classification,

attributions appartenant autrefois au district, attributions appartenant autrefois aux communes, nous avons déjà vu qu'il ne convient pas de lui attacher une importance excessive. Le problème de la classification des attributions est en réalité le problème de leur importance, les unes ont pris aux municipalités beaucoup de temps et leur ont occasionné beaucoup de soucis ; d'autres, au contraire, ont été très négligées. L'état de guerre et la période troublée que traversait la France sous le régime de l'an III expliquent pourquoi les administrateurs ont dû donner leurs soins à certaines charges et non à d'autres. Ce ne sont pas les textes législatifs, mais leur application pratique qui peut révéler l'importance respective des diverses fonctions municipales. En fait, les registres de délibérations indiquent clairement que la répartition de la contribution foncière, la police, la recherche des émigrés, les attributions militaires, les cultes étaient au premier plan. Les circonstances, la guerre, le manque de ressources ont fait négliger le reste.

Le problème qui domine le fonctionnement des municipalités est celui de la collégialité, celui de l'élection, celui de la situation respective des administrateurs et du commissaire ; le problème qui domine la question des attributions est celui de leur étendue, mais il en est un autre. A l'intérieur du canton, les communes subsistent, le canton ne sera en quelque sorte qu'une fédération de communes, une fédération d'un genre spécial où la personnalité de ce qui ressemble à l'Etat fédéral dominera singu-

lièrement la personnalité de ce qui tient lieu d'Etat-membre. Mais le problème posé par les municipalités de canton sera le problème posé par tout Etat fédéral. Quelles seront les attributions de l'organisme central ? Quelles seront celles des organismes locaux ? Le canton est institué en l'an III comme une sorte de fédération de communes, dès lors une répartition des charges semble s'imposer entre la commune et le canton.

Au point de vue constitutionnel, la Convention n'a pas posé le problème des attributions, *a fortiori*, elle n'a pu poser celui de la répartition, ni en donner la solution. Au point de vue législatif, la Convention indique, dans la loi du 21 Fructidor, an III, la compétence des municipalités, c'est le renvoi à la législation antérieure. Mais à quel moment ces municipalités interviendront-elles comme chargées de l'administration de la commune et à quel moment interviendront-elles comme chargées de l'administration du canton ? Le législateur a dit : la commune continue à exister, elle a un administrateur : l'agent municipal. Il a dit ensuite : la réunion des agents de toutes les communes du canton forme la municipalité de canton. Dualité d'organes, unité d'administration, telle est la difficulté devant laquelle on s'est trouvé après avoir décidé du principe de la création du canton.

Dualité d'organes, car on ne pouvait songer à faire disparaître la commune ; des biens communaux demeurent, de même des chemins vicinaux ; sans la commune ils passeraient au canton ; or, la révolution

a eu la phobie des personnes morales, il eût été paradoxal d'en supprimer une petite pour en favoriser une grande.

Unité d'administration, car il fallait éviter des rouages intermédiaires, procurer une économie de temps, épargner de la paperasse ; unité aussi parce qu'étant moins nombreuses les administrations seront plus dans la main des autorités.

Le législateur a d'abord reculé devant le problème de la répartition des fonctions entre commune et canton ; l'essentiel lui avait semblé de décider qui administrerait ; la question de savoir quand la municipalité administrerait au nom de la commune et quand elle administrerait au nom du canton, lui avait paru sans doute secondaire ; en tout cas, il l'a laissée en suspens, il a confié le soin à la pratique de la résoudre ; double faute, double inconvénient : la période est troublée, on voulait renforcer l'autorité, c'est le contraire qui se produit, la solution donnée variera suivant les pays, elle variera aussi dans le temps. Les instructions perpétuellement demandées par les commissaires à l'autorité centrale indiquent une certaine crainte vis-à-vis des pouvoirs centraux ; elles montrent surtout le flottement qui règne dans les institutions lors des premières années du régime. Ce fut le triomphe du vague, de l'imprécision. La carence du législateur fut aussi une faute parce que sans lui on ne pouvait sortir du dilemme. A plusieurs organismes, il faut des directions différentes, il fallait maintenir l'unité de direction et supprimer un organe, ou vice versa. C'était là une grosse source de

difficulté, ce fut peut-être la pierre d'achoppement des municipalités de canton.

Le législateur a eu beau doter communes et canton des mêmes administrateurs, il a tout de même donné une personnalité et un budget propres à chacun des deux organismes, sans cela on ne se serait pas trouvé en présence d'une sorte de fédération de communes, mais de fusion de communes.

La question du départ entre les attributions du canton et de la commune intéresse surtout le budget. Le problème posé n'est pas celui de savoir qui prendra les décisions, mais qui en fin de compte supportera les frais. Car toutes les initiatives sont prises par la municipalité ; la personnalité de l'agent municipal n'émerge pas, c'est un agent d'exécution, il a des charges lourdes, il est très absorbé, il ne décide pas. Son rôle dans la salle des séances de la municipalité dépasse en importance son rôle dans la commune. Nous avons vu que la municipalité de canton se réunit jusqu'à cinq ou six fois par mois et dans des séances d'une durée pouvant aller jusqu'à six heures. Dans ces conditions, il est clair que toutes les mesures sont arrêtées dans le canton. En dehors de l'exécution pure et simple des décisions, restent pour l'agent trois charges : l'état-civil, la représentation de la commune en justice, la répartition de la contribution entre les contribuables de la commune. L'enregistrement des actes de l'état-civil ne demande aucune décision de sa part ; la représentation active et passive en justice de sa commune n'a pas grande portée : ce n'est pas lui qui a contracté, qui a engagé

les dettes pour lesquelles il devra défendre sa commune. Reste la répartition de la contribution, là, et là seulement, il peut faire preuve d'initiative. En effet, la municipalité répartit l'impôt entre les communes du canton, l'agent, l'adjoint et cinq habitants de la commune nommés par la municipalité répartissent entre les contribuables de la commune. Mais si nous passons à la perception, nous voyons que la municipalité peut donner tout le canton à un même adjudicataire ou choisir un adjudicataire par commune.

Là encore tous les pouvoirs appartiennent à l'autorité cantonale et à l'autorité cantonale seule. L'agent municipal qui possède des pouvoirs propres pour la répartition de l'impôt n'en possède déjà plus pour la perception.

La question de la répartition des charges entre le canton et la commune, le législateur l'a tranchée indirectement en en tranchant une autre : celle des administrateurs. La loi du 21 Fructidor, an III, en refusant de donner des administrateurs spéciaux à la commune, lui a refusé en réalité des attributions spéciales. L'agent municipal n'aura dans la commune que des pouvoirs d'exécution, c'est un fait acquis dès l'an III.

Les attributions des municipalités de canton sont restées un bloc, elles sont toutes dans la même main. Le canton et la commune sont distincts, les mêmes personnages décident. Il y a des règlements, des arrêtés pris par la municipalité d'un côté, il y a exécution de ces règlements et de ces arrêtés de l'autre,

il n'y a pas division des attributions. Ce bloc n'a pas été entamé.

La loi du 11 Frimaire, an VII, est cependant une étape importante dans l'élaboration du régime municipal. Il semblerait que la création des municipalités de canton se soit faite en deux fois, d'abord une période allant de l'an III à l'an VII, où la frontière n'est pas nette entre le canton et la commune ; ensuite, en l'an VII, la limite se précise. C'est une démarcation nette, mais est-ce une vraie démarcation ? Cette loi du 11 Frimaire, an VII, est venue répartir les charges entre le budget du canton et le budget de la commune. Cette distinction budgétaire a existé dès le début, aucun texte ne l'avait précisée. La loi du 11 Frimaire, an VII, a clarifié la situation, facilité l'élaboration des budgets, elle n'a établi aucune division du travail entre les administrateurs.

L'unité d'administration est restée intégrale jusqu'au bout, c'est-à-dire en l'an VIII. Elle rendait superflue la superposition de deux rouages, le canton et la commune. Qu'est-ce que deux organismes administrés par les mêmes personnes ? On comprend mal leur raison d'être, l'un d'eux devrait disparaître.

L'exemple des municipalités de canton n'est cependant pas le cas unique de deux entités administratives différentes, dirigées par les mêmes administrateurs. La section de commune offre une analogie. On sait que cet établissement public possède un patrimoine propre. Ce patrimoine peut n'être pas composé uniquement de biens communaux. Cependant, à la tête de la section de commune, on ne trouve pas d'or-

ganisme spécial. C'est le conseil municipal de la commune qui administre à la fois la commune et la section de commune.

Cependant la similitude avec les municipalités de canton ne peut être poussée à fond. Rappelons que dans deux cas une commission syndicale peut être constituée pour gérer la section de commune : ce sont l'hypothèse d'un procès entre la commune et la section de commune, ou entre deux des sections de commune, et celle où le conseil municipal a refusé une libéralité consentie à une section de commune.

Le rapprochement peut être tenté entre la section de commune et la commune de l'an III. Peut-il l'être aussi avec le douar dans les communes mixtes de l'Algérie ? Un arrêt de la cour d'Alger ⁽¹⁾, de 1904, a assimilé le douar à une section de commune. M. Rolland critique cette comparaison : comme la section de commune, le douar est une personne morale, il est propriétaire. Mais tandis que la section de commune n'a pas de représentation spéciale permanente, le douar a la djemââ. M. Rolland pense que le douar ressemble plus à la commune de moins de 5.000 habitants de la loi du 21 Fructidor, an III, la commune mixte se rapprocherait du canton de l'an III. La commission municipale de la commune mixte se rapproche de la municipalité de canton, car les adjoints indigènes des douars en font partie. M. Rolland ajoute que dans la commune mixte le véritable centre de vie locale est le douar comme dans l'arrondisse-

(1) Cour d'Alger, 27 avril 1904, commune mixte, douar, section de commune, administration, djemââ. Notes Rolland. *Revue Algérienne*, 1906, II, p. 331.

ment de Pluviose, an VIII, et dans le canton de la loi de l'an III, c'est la commune. Nous croyons la comparaison peu solide, la djemââ dans le douar a des pouvoirs propres limités mais très réels. Il n'y a rien de tel dans la commune de l'an III. L'agent municipal n'a pas pouvoirs propres, ses pouvoirs sont tous d'exécution, c'est la municipalité de canton qui prend les décisions. L'assimilation faite par la cour d'Alger du douar à la section de commune est artificielle, mais la commune de l'an III se rapproche plus de la section de commune que du douar. D'ailleurs, M. Rolland ne tire aucune conséquence de sa comparaison. L'arrêt de la cour d'Alger, dont il était question, portait sur la question de la représentation en justice. La cour avait décidé que le douar devrait être représenté par l'administrateur de la commune mixte et non par l'adjoint indigène. M. Rolland approuve cet arrêt. Or, dans la commune de l'an III, l'agent municipal est chargé des actions intéressant la commune, ce n'est pas la municipalité qui est en justice pour la commune.

Pour apprécier sainement le rôle de la commune dans le régime du directoire, il faut en revenir constamment à cette idée qu'elle a une existence propre, qu'elle possède des biens, mais qu'elle ne dirige pas elle-même ses propres affaires.

Sous le régime de l'an III, la commune est administrée par des étrangers, des habitants des communes voisines, les décisions concernant la commune ne sont pas prises sur place, elles ne sont pas prises par des personnes intéressées, ce ne sont pas ceux

qui auront commis des fautes qui en supporteront les conséquences ; une commune peut être mal gérée, la majorité responsable de la mauvaise gestion peut être uniquement composée d'agents municipaux d'autres communes, dépendant des seuls électeurs de ces dernières communes.

Le classement des attributions d'après leur répartition, attributions dévolues au canton, attributions dévolues à la commune, ne serait qu'un classement d'ordre purement financier ; toutes les décisions relatives aux dépenses, qu'elles concernent une ou plusieurs communes ou le canton tout entier sont toujours prises au chef-lieu ; d'autre part, ce classement ne pourrait s'établir que d'après le critérium de la loi du 11 Frimaire, an VII, loi précise mais faite *in extremis*, les municipalités de canton ne lui survivront que quatorze mois. Il est à remarquer enfin que le problème de savoir à qui incomberaient les dépenses se posait peu faute de recettes. Par exemple, la loi du 11 Frimaire, an VII, a mis à la charge de la commune l'entretien des chemins vicinaux, la pratique avait déjà trouvé une solution beaucoup plus radicale consistant à ne plus entretenir les chemins du tout. Il n'y avait pas besoin de longs débats pour savoir comment partager les charges entre la commune et le canton, il n'y avait rien à partager. Le problème aurait pu se poser si le régime avait fonctionné pendant une autre période et dans d'autres circonstances. Sous le régime de l'an III, les fonctions purement municipales se sont estompées ; celles qui passent au premier plan sont des fonctions

d'Etat attribuées aux municipalités. Parce qu'il y a unité d'administrateur, la question de savoir à qui elles seront attribuées ne se pose pas. Reste une dernière possibilité de classification : les attributions anciennes, les attributions nouvelles. Les nouvelles sont les plus importantes de toutes parce que les personnes chargées de les assurer n'y sont pas encore habituées et c'est là qu'elles rencontrent le plus de difficultés, plus de soin devra y être apporté ; enfin, on peut dire qu'une institution est plus intéressante à étudier dans ce qu'elle innove que dans ce qu'elle continue.

Mais en l'an III, on n'a rien ajouté aux attributions des municipalités, on peut dire que tout est nouveau et que rien n'est nouveau. Tout est nouveau en ce sens que c'est la première fois que le canton reçoit des charges, rien n'est nouveau si l'on se borne à constater que les municipalités de canton ont les mêmes pouvoirs que les municipalités antérieures.

Les attributions sont toutes celles du régime antérieur, celui de 1789. C'est parmi ces dernières qu'il faut distinguer ce qu'il y a d'ancien et ce qu'il y a de nouveau, ce dont s'occupaient déjà les communautés d'habitants de l'ancien droit et ce qu'on y a ajouté. Ce qu'il y a d'ancien, c'est la répartition des contributions, ce sont les biens communaux, ce sont les attributions militaires. L'école aussi dépendait de la communauté tant par la nomination de l'instituteur que par l'entretien des bâtiments, de même les hôpitaux par la désignation de leurs administrateurs.

Dans toutes ces charges que la communauté pos-

sédait déjà avant 1789, bien des modifications ont été opérées, les pouvoirs ont pu être élargis, le principe de leur attribution à la commune est antérieur à 1789. Pour le reste, ce sont des fonctions entièrement neuves que les communes ont reçues. Ce qu'il y a de nouveau, c'est la police, la publication des lois à assurer, les travaux publics au moins quant aux décisions à prendre pour assurer l'entretien des chemins vicinaux, c'est l'état civil retiré au clergé en 1792, les fêtes nationales décidées pour briser les habitudes de l'ancien calendrier.

Mais il fallait que les services proprement communaux pussent fonctionner tout de même, que les pâturages communaux fussent administrés, que les pavés des chemins fussent entretenus, que les décisions fussent prise relativement aux bois communaux que les communes continuaient à posséder. Les municipalités étaient trop occupées pour les gérer.

Peut-être faut-il penser à une survivance à l'état latent des anciennes méthodes, des assemblées générales d'habitants. Est-il trop hardi de croire que la vitesse acquise et la force d'habitudes plusieurs fois séculaires entraînaient les habitants à se réunir comme par le passé pour prendre les mesures nécessaires relativement aux affaires de peu d'importance, pendant que les municipalités cantonales s'occupaient des contributions, de la recherche des émigrés, de la police, des prêtres réfractaires, des déserteurs ? Les mœurs nouvelles, longues à s'implanter dans les petites communes rurales, n'ont pu que superficiellement imprégner la population. Sans doute l'agent

municipal pouvait remplacer, pour des questions minimes comme les travaux, l'ancien seigneur haut-justicier, ou le syndic, mais le pâtre, mais le troupeau commun, mais l'essartement des bois, qui pouvait en décider ? Rien n'a remplacé la communauté d'habitants là où le partage n'était pas fait en l'an III. Les pouvoirs publics ont semblé dédaigner ces affaires-là, il subsiste donc un point d'interrogation.

Un texte nous apprend que l'assemblée des habitants a continué à se réunir jusqu'en l'an IV. A propos du partage des biens communaux, l'article 3 de la section III du décret du 10 juin 1793 parle de l'assemblée des habitants. Ce décret a été en vigueur jusqu'au 21 Prairial, an IV. Cela ne soulève-t-il point un coin du voile ? Les anciennes institutions n'auraient pas disparu complètement, de vieilles coutumes sont trop vivaces pour tomber tout d'un coup à la suite de quelques textes législatifs. Pourquoi ne pas penser que l'organisation administrative de 1789, et plus tard celle de l'an III, n'ont pas complètement remplacé l'ancienne, mais n'ont fait que se juxtaposer ? Citons complètement les textes du décret du 15 juin 1793 : « L'assemblée des habitants a toujours lieu un dimanche, tout individu de tout sexe aura droit d'y voter, l'assemblée délibère si elle doit ou non partager en tout ou en partie, si le tiers de voix vote pour le partage, le partage sera décidé, l'assemblée pourra déterminer qu'un bien communal continue à être géré en commun ».

De là à penser que l'assemblée des habitants qui pouvait partager, pouvait aussi à l'occasion faire

autre chose, administrer sinon en droit du moins en fait, il n'y a qu'un pas. L'hypothèse d'une survivance à l'état virtuel de vieilles méthodes n'est peut-être pas entièrement à rejeter ⁽¹⁾. Naturellement pour que l'hypothèse soit vraisemblable, il faut la limiter dans l'espace, il ne faut pas aller jusqu'à voir dans les nouvelles institutions un vernis plaqué sur les anciennes. Il ne peut s'agir que du cas de certaines petites communes, et de communes où le partage des biens n'était pas encore accompli en l'an III.

Les municipalités de canton n'ont pas été à proprement parler une institution municipale ; leurs vraies attributions, les seules qui ont occupé leurs membres sérieusement ont été des attributions d'Etat données à des municipalités. Ce qui intéressait les autorités chargées de les contrôler, c'était le fonctionnement de ces attributions.

Elles ont été instituées pour porter atteinte, pour diminuer le trop grand pouvoir des municipalités communales, mais ces pouvoirs c'était avant tout des pouvoirs de police, l'entretien des chemins et la gestion des pâturages ne pouvaient guère porter ombrage à l'administration centrale. C'était les pouvoirs de police imprudemment confiés, par toute une série de lois de 1789 à 1796, aux communes qu'il s'agissait de leur enlever en l'an III, et non pas les pouvoirs obscurs concernant des travaux urgents et importants seulement pour quelques habitants.

(1) Survivance dans le même ordre d'idées : l'expression « communautés d'habitants dûment autorisées » figurant dans les lois de finances de la Troisième République.

En l'an III, les attributions d'Etat l'emportent de beaucoup sur les attributions strictement municipales. En six séances par mois et parfois six heures par séance, combien sont consacrées aux affaires uniquement municipales ? Personne ne peut le dire avec précision, mais le chiffre en est dérisoire.

Ces traits nous expliquent les motifs de la désaffection générale et de l'indifférence à l'égard des municipalités de canton. Cette indifférence est surabondamment montrée par les refus nombreux d'agents municipaux et de commissions. Les habitants se sont désintéressés d'une institution qui fonctionnait loin de chez eux dans un chef-lieu de canton où ils n'avaient pas le loisir de se rendre souvent, ils en comprenaient mal le fonctionnement.

En fait, les municipalités de canton n'ont pu fonctionner pendant quatre ans que parce que leurs attributions n'étaient pas des attributions municipales proprement dites. C'était des attributions d'Etat confiées aux municipalités. Voilà pourquoi lorsque des auteurs semblent dire que si les municipalités de canton avaient eu des attributions moins étendues et plus municipales, elles auraient pu fonctionner plus facilement, ils font un contre-sens, croyons-nous. Le vice était dans l'institution elle-même et non dans son contenu. Les pouvoirs de police et les autres attributions n'ont pas gêné les municipalités, ils leur ont donné une raison d'exister ; sans ces attributions nouvelles elles n'auraient pas pu vivre pendant quatre ans, elles seraient mortes faute d'objet, mortes d'anémie à peine nées.

Depuis « les lois municipales ont changé d'objet », suivant un mot de Langlois, rapporteur de la commission du corps législatif, en 1855 : « L'autorité que la nation donnait aux officiers municipaux (recrutement de l'armée, vote et levée de l'impôt, administration de la justice, gestion des intérêts généraux), c'est le pouvoir central qui l'a recueillie et qui l'exerce sans contestation et sans résistance. Les lois municipales ont donc changé d'objet ».

« Les communes dépouillées de leurs anciens privilèges ne participent plus directement à la puissance publique. Les attributions dont leurs magistrats sont investis à ce titre peuvent être confiées à d'autres dépositaires et ils ne les exerceront que par délégation, sous la surveillance ou sous l'autorité du gouvernement. L'administration communale proprement dite embrasse des intérêts moins généraux. Les citoyens d'une même commune ont droit à la sûreté personnelle, à la tranquillité, au bien-être. Les communes sont propriétaires, l'administration communale pourvoit à ces besoins locaux, mais elle implique encore le concours de l'autorité centrale. »

Aujourd'hui, les lois municipales ont une fois de plus changé d'objet. De nouveau l'importance des attributions de l'Etat données à la commune dépasse celle des attributions municipales proprement dites. Le maire consacre beaucoup plus de son temps à l'Etat qu'à sa commune.

LES IMPOTS D'ÉTAT

RÉPARTITION ET PERCEPTION

Répartir l'impôt, c'est la première tâche, la seule tâche constitutionnelle des municipalités de canton.

Le principe d'un impôt de répartition remonte à la taille.

Les anciens municipes avaient la double tâche de répartir l'impôt et de le percevoir, ils désignaient les collecteurs.

Le collecteur était responsable sur sa fortune personnelle, mais cette responsabilité était noyée dans la solidarité des taillables, du moins jusqu'à sa suppression en 1779.

La compétence des municipalités était limitée à deux points de vue :

1° Elle se bornait à la taille. Si elles avaient à vérifier les déclarations pour le vingtième, elles ne s'occupaient pas de la capitation.

2° Les actions en radiation et modération de la taille étaient de la compétence des intendants sauf recours *de plano* à la cour des aides après deux mois.

Le décret du 14 décembre 1789, dans son article 51,

marque une extension du pouvoir des communes aux deux points de vue sus-indiqués :

1° Le système de la répartition est étendu à tous les impôts ;

2° L'intendant a disparu. Le collecteur est remplacé par le commissaire estimateur.

La contribution foncière est née avec le décret des 20-23 novembre 1790. Les revenus immobiliers imposés sont « ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semences, récoltes et entretien ».

Avec le décret du 13 janvier 1791, c'est la contribution mobilière qui apparaît. Avec la loi du 2-17 mars 1791, c'est la suppression des aides et l'établissement de la patente. Contribution foncière, contribution mobilière, patente, autant d'impôts nouveaux dont les corps municipaux doivent assurer le recouvrement.

Ainsi le département répartit les contributions directes entre les districts, le district entre les communes. Chaque commune est divisée en sections. Le conseil municipal désigne des commissaires estimateurs en vue de la répartition.

Lorsque sont établies les municipalités de canton, l'économie du système n'est pas modifiée, sauf que le canton remplace le district. Il faut attendre l'arrêté du 29 Frimaire, an IV, pour avoir des précisions sur le fonctionnement : il prévoit trois stades dans la répartition :

1° La tâche de la municipalité de canton est de répartir la contribution entre les communes ;

2° La municipalité fait connaître à chaque agent municipal la quote-part de sa commune ;

3° La répartition entre les contribuables de la commune et la confection de la matrice du rôle incombent à l'agent, à l'adjoint et à cinq habitants ou propriétaires de la commune, nommés par la municipalité comme commissaires répartiteurs.

Voici une lettre du département du Rhône au canton de Bessenay, concernant la répartition de la contribution foncière, lue dans la séance du 17 Thermidor, an V ⁽¹⁾ :

« L'administration centrale du Rhône. Vu la loi du 9 Germinal, an V, qui fixa la contribution foncière pour les 98 départements de la France à 240 millions, l'article 3 de la même loi ordonne qu'il sera imposé en sus quinze centimes ou trois sous additionnels, l'article premier de la loi du 18 Prairial, an V, qui fixe le contingent du département du Rhône, dans le principal de la contribution foncière, à la somme de 3 millions 96.700 francs.

« Vu enfin l'arrêté pris par nous le 13 Thermidor courant pour la répartition du contingent ci-dessus entre les différentes administrations municipales du département. Nous vous mandons que le contingent de votre municipalité pour la contribution foncière est fixé : pour le principal à la somme de 43.127 francs, sept sols, trois deniers et pour les 15 centimes ou trois sous additionnels à la somme de 6.469 francs. En conséquence, nous vous ordonnons et enjoignons au nom de la loi de procéder, aussitôt la réception de notre présent mandement, à la répartition entre les

(1) Série L., 1261.

différentes communes de votre canton, des sommes ci-dessus fixées. »

La loi prévoyait une contrainte contre les vingt plus forts contribuables de la commune, comme l'indique cette lettre du commissaire de Saint-Genis-Laval au commissaire de l'administration départementale (1). C'est une sorte de retour offensif de la solidarité des taillables. Si, parmi les vingt plus forts contribuables de la commune, il s'y trouve des filles, des veuves et des mineurs, l'esprit de la loi est-il qu'ils soient contraints pour le paiement de ceux qui n'auraient pu acquitter leur contribution dans les délais fixés ?

Réponse : La loi qui veut que les départements décernent des contraintes contre les vingt plus forts contribuables des communes en retard de payer la contribution foncière, ne fait aucune distinction de sexe, ni d'âge ; je crois cependant que la contrainte doit être dirigée dans l'esprit de la loi contre les contribuables ayant voix dans les actes de la commune, que l'on a présumé sans doute avoir empêché l'établissement de la contribution et sa perception par leur influence.

L'article 10, de l'arrêté du 27 Frimaire, décidait que les municipalités étaient juges en première instance des demandes en décharges ou réduction formées sur les contributions directes. Néanmoins, les municipalités devaient prendre l'avis des commissaires répartiteurs de la commune où le réclamant est imposé.

(1) Série L., 347.

La loi du 2 Messidor, an VII, a ajouté que tout contribuable dont la cote de contribution foncière se trouvait portée au-dessous de la proportion générale déterminée par la loi entre cette contribution et les revenus, avait droit à une réduction, l'article 11 imposait un mémoire à l'appui de cette demande en réduction.

Un récit du 23 Germinal, an VII, fera voir quelle pression intolérable s'exerçait contre les municipalités pour cette répartition. La scène se passe à Morvant ⁽¹⁾ :

« Dans la journée du 21 de ce mois, raconte un des membres de la municipalité, nous avons essuyé une scène des plus scandaleuses, dans le lieu de nos séances, dans le moment que nous étions occupés à délibérer sur la répartition du contingent de la contribution foncière de l'an VII ; plusieurs citoyens de la commune de Saint-Didier se sont rassemblés dans la matinée du 21 de ce mois, dans leur commune, au son de la cloche, sans aucune autorisation de leur agent, et ils sont venus en masse, au nombre de soixante au moins, dans le lieu de nos séances. La salle fut bientôt remplie et retentit de cris séditieux et propos anarchiques contre les membres qui composent cette administration. Le président les a invités à se retirer en leur observant qu'ils ne devaient pas se présenter en masse, que s'ils avaient des observations à faire, ils devaient venir les uns après les autres, que l'administration serait toujours disposée

(1) Série L., 1267.

à les entendre ; le tumulte augmentant, le président se vit forcé de requérir la force armée pour ramener l'ordre et réprimer un rassemblement contraire aux lois. Alors un d'eux prit la parole : « Citoyens, si « nous venons en masse, nous savons pourquoi, nous « venons du département où un membre que nous « vous nommerons, le citoyen Rochage, nous a dit « que nous n'avions pas obtenu de dégrèvement sur « la contribution personnelle, nous devons nous en « plaindre à notre administration qui a été chargée « de la répartir, qu'il fallait nous lever en masse, « crier et faire tapage pour la forcer à nous rendre « la justice que nous avons droit d'attendre ». Il a fallu promettre, pour le faire taire et terminer une scène aussi fatigante, de faire un tableau supplémentaire sur lequel ils seraient compris. »

Après avoir assuré la répartition, la municipalité est encore chargée de la réception. Elle désigne un ou plusieurs adjudicataires après l'avis conforme du département. Elle peut donner *in globo* tout le canton au même adjudicataire, ou au contraire en désigner de différents pour chaque commune. Elle peut enfin s'arrêter à une solution moyenne : diviser le canton en arrondissements de perception groupant chacun plusieurs communes.

Répartition et perception prenaient aux municipalités un temps infini ; rares furent les séances dans lesquelles il n'a pas été question de réclamations de quelque contribuable. Le temps disponible pour les autres charges était limité. A Neuville, un membre a observé que plusieurs objets à l'ordre du jour se

trouvaient en retard, que tout le temps était employé pour la répartition des contributions et le recouvrement des arriérés, que le tableau des récoltes du canton était encore à remplir, qu'il en était lui-même au tableau des manufactures, que l'état des domaines nationaux situés en ce canton, y compris le presbytère, devait être confectionné, que les registres de l'état civil de toutes les communes pour l'an V doivent être déposés à cette administration pour être ensuite renvoyés au département (1).

(1) Série L., 1279.

FINANCES COMMUNALES ET FINANCES CANTONALES

Avec la répartition et la perception des impôts d'Etat, les municipalités n'en ont pas fini en ce qui concerne les finances. Elles doivent s'occuper des dépenses locales. Il s'agit là d'une des fonctions propres au pouvoir municipal. L'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif aux attributions des municipalités, énumère parmi elles : celle qui consiste à régler et à acquitter les dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs.

Nous savons que la Constituante a augmenté les charges des municipalités, elle a fait supporter aux communes : la voirie et l'entretien des chemins vicinaux, les registres de l'état civil, l'entretien de la garde nationale.

Le problème qui va se poser consistera à couvrir ces frais nouveaux, à l'époque de l'an III une autre difficulté va surgir : les dépenses vont-elles se doubler ? les municipalités auront à faire face à deux budgets. Il faudra donc répartir les charges entre le canton et la commune, et parallèlement répartir les recettes.

La préoccupation dominante sous la Constituante est celle de la recherche de ressources nouvelles ; sous le Directoire, il s'agit de résoudre à la fois une question de répartition des charges et une question recettes supplémentaires, car la guerre et des circonstances nouvelles issues de la guerre vont augmenter encore les charges.

Voici comment la Constituante a résolu la question des recettes : elle n'a en rien augmenté l'autonomie financière des communes. Grâce aux demandes de fonds au pouvoir législatif, celui-ci a obtenu un moyen d'action sur les municipalités.

Une des principales sources de recettes d'autrefois a disparu : la taxe sur les objets de consommation à leur entrée dans les villes, déjà l'arrêt du conseil du Roi du 22 juin 1765 les avait soumis à l'autorisation royale. Le 25 février 1791 sont supprimés tous les droits d'aide et tous les droits qui se perçoivent à l'entrée des villes. On considérait l'octroi comme un privilège aboli par la loi du 4 août ; ce fut en partie pour combler ce déficit qu'on engagea les communes à vendre leurs biens patrimoniaux, c'est-à-dire à vivre sur leur capital.

Sur le rapport de Dupont de Nemours, du 29 mars 1791, les communes obtiennent deux nouvelles sources de recettes provenant : l'une de l'impôt des patentes, l'autre des sous additionnels à la contribution mobilière et à la contribution foncière.

Avec le régime de l'an III apparaît le partage en deux des dépenses et des recettes : il y aura désormais deux budgets, un du canton et un de la com-

mune. Or, il n'y a qu'une seule autorité : la municipalité de canton. L'anomalie consistera dans le fait que les deux budgets seront votés de la même manière, dans la même forme, par la même autorité.

Le municipale du canton décide des dépenses du canton et des dépenses de toutes les communes. Ainsi le budget d'une commune donnée sera voté par les agents de toutes les communes du canton. Et si l'agent municipal de la commune intéressée ne figure pas dans la majorité, qui vote le budget ? Les dépenses d'une commune auront été engagées par des agents municipaux étrangers à cette commune. Ces agents auront pu voter des charges que leurs électeurs ne supporteront pas. Les contribuables d'une commune devront solder des frais que leur agent n'a pas voulu. C'est un système choquant.

La plupart des dépenses sont obligatoires. Du reste, le budget est soumis à l'autorisation du département.

La distinction entre le budget cantonal et le budget communal est restée très longtemps imprécise. Le législateur a attendu jusqu'à l'an VII pour intervenir. La loi qui a déterminé la liste des recettes et dépenses départementales, municipales et communales, est en effet du 11 Frimaire, an VII.

Elle envisage d'abord, parmi les dépenses communales, celles relatives au domaine public : voirie et chemins vicinaux dans l'étendue de la commune, entretien des pavés pour les parties qui ne sont pas grande route, entretien de l'horloge, des fontaines et autres édifices publics si la commune en possède.

Viennent ensuite des dépenses relatives au do-

maine privé, c'est-à-dire les frais de la garde des bois communaux, la contribution foncière des biens communaux à l'acquittement de laquelle il sera toujours pourvu par un article spécial de l'étendue des dépenses.

Il faut y ajouter les frais occasionnés par certains services publics, l'entretien des fossés, aqueducs et ponts à un usage et d'une utilité particulière à la commune, et qui de leur nature ne font pas partie des objets compris dans les dépenses générales de travaux publics, les frais de réverbères, lanternes, ceux relatifs aux incendies, ceux de l'enlèvement des boues et autres objets de sûreté, propreté et salubrité.

La loi mentionne aussi les remises à accorder aux percepteurs des contributions foncière et personnelle. Citons aussi comme dépenses de moindre importance : les faux frais de l'agence municipale, encre, papiers, plumes.

D'après la loi, ne peuvent être comprises dans les dépenses communales celles relatives au pâtre et au troupeau commun. Ces dépenses seront supportées proportionnellement par ceux qui en profitent.

On voit que le budget de la commune avait tout de même une certaine importance sous un régime qui plaçait le canton au premier plan.

La loi du 11 Frimaire, an VII, indique aussi les recettes ; elles sont de deux sortes : revenus des biens communaux, centimes additionnels à la contribution foncière. Dans la première catégorie, il s'agit du produit des biens communaux susceptibles de location,

de celui des bois communaux qui ne font pas partie de l'affouage, de celui des locations de places dans les halles, les marchés et chantiers sur les rivières, les ports et les promenades publiques.

Enfin, la quantité des centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle est celle qu'il sera jugé nécessaire d'établir pour compléter les fonds des dépenses communales, lesquelles ne pourront excéder dans aucun cas le maximum qui sera déterminé chaque année après la fixation du principal de l'une et l'autre contribution.

Voici quelles étaient les principales dépenses de chaque commune du canton de Saint-Cyr, pour l'an V ⁽¹⁾ :

Ecully : Réparation de l'horloge, indemnité à celui qui monte l'horloge et tinte les cloches, dépenses pour la tenue des assemblées communales.

Collonges : Indemnité au tambour, sonneur et monteur d'horloge, frais d'assemblées communales, papiers supplémentaires pour les actes civils.

Saint-Cyr : Réparation à l'horloge et à la cloche, frais de tambour, dommage causé par la chute de l'arbre de la liberté aux maisons voisines.

En ce qui concerne le budget du canton, l'exemple de Belleville ⁽²⁾ montrera en quoi consistaient les frais — ce ne sont guère que des frais de bureau, auxquels on adjoint le traitement du juge de paix et du greffier. Le 13 Ventôse, an IV, l'administration municipale du canton de Belleville, en suite de la

(1) Série L., 1313.

(2) Série L., 346.

lettre qui lui a été adressée par le commissaire du Directoire près le département, donne un état des dépenses nécessitées par la dite administration du canton de Belleville, le dit état montant à la somme de 2.360 francs, valeur métallique. La dite administration ne comprend point dans cet état les dépenses générales, telles que frais de vente des domaines nationaux qui doivent être supportés par la République entière. Les frais des dépenses locales d'administration municipale du canton de Belleville, en s'attachant à la plus sévère économie, sont et demeurent fixés pour l'an IV de la République, ainsi qu'il suit sauf l'homologation du département du Rhône :

Traitement du Secrétaire en Chef	1.200	»
Traitement du Secrétaire adjoint	900	»
Bois à brûler	60	»
Papiers, extraits, procès-verbaux et lettres.	36	»
Plumes, encre, cire, pain à cacheter	28	»
Registre de correspondance, quelques autres	18	»
Pour le porteur des lois et arrêtés aux communes dans le canton	100	»
Lumières, chandelles	18	»

Dans le budget du canton de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, on trouve en plus ⁽¹⁾ :

Frais extraordinaires pour la tenue des assemblées primaires	72	»
Traitement du juge de paix et du greffier .	800	»
Traitement annuel du concierge de la maison d'arrêt	36	»

(1) Série L., 1313.

Pain et paille fournis aux prisonniers	28 »
Réparation au local de l'administration, maison d'arrêt et maison de justice	495 »
Fonds réservés pour dépenses imprévues de l'administration dont il ne sera fait em- ploi que sur l'autorisation de l'adminis- tration du département	200 »

Dans d'autres cantons plus importants, il faudra ajouter les frais de fêtes nationales et publiques, ceux concernant la garde nationale, le salaire du garde champêtre — un seul doit suffire à plusieurs communes —, l'entretien des écoles primaires.

Les recettes comprennent pour le canton :

1° Le dixième du produit des patentes perçues dans l'arrondissement du canton ;

2° La moitié des amendes de police recouvrées dans le même arrondissement ;

3° La quantité de centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle qu'il sera jugé nécessaire d'établir pour compléter le fonds des dépenses municipales.

On aurait une fausse idée des budgets cantonaux si l'on omettait les cas où la municipalité devait faire face à des dépenses extraordinaires. L'administration municipale de Mornant a rencontré des difficultés provenant de l'insuffisance des ressources :

« Mornant, 26 Brumaire, an VII, la municipalité délibérant sur les dépenses extraordinaires qu'ont nécessitées et nécessitent tous les jours les militaires en station dans le canton de Mornant, considérant que dans l'état des dépenses générales à la charge

de la municipalité de Mornant pour les années V et VI, les fonds réservés pour les dépenses imprévues ont été réduits, que la nourriture fournie aux garnissaires qui sont envoyés dans ce canton en nombre effrayant a déjà porté la dépense extraordinaire à plus de 1.500 francs.

« Si l'on ne donne aucun moyen à l'administration municipale pour pourvoir à tous ces frais, il lui sera impossible dans les moments difficiles de mettre à l'exécution des lois toute l'activité désirable. Le découragement est jeté dans l'âme des administrateurs qui essuient tous les jours des reproches et des injures » (1).

(1) Série L., 1266.

III

LES BIENS COMMUNAUX

La loi du 21 Fructidor, an III, décide que les municipalités de canton connaissent des objets précédemment attribués aux municipalités. C'est une allusion au décret du 14 décembre 1789 et aux textes qui l'ont modifié. Ce décret distingue lui-même : les fonctions propres au pouvoir municipal et les fonctions propres à l'administration générale de l'Etat.

Parmi les fonctions propres au pouvoir municipal, la première est de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés.

Dans l'ancien droit, les villes possédaient et administraient des biens communaux, de même les communautés d'habitants. En plus, le domaine public se composait pour les villes d'édifices publics : hôtel de ville, palais de justice, caserne, nef des églises, hôpitaux, écoles. En ce qui concerne les villages, l'édit d'avril 1695 disait : « Seront tenus les habitants des dites paroisses d'entretenir et de réparer la nef des églises et la clôture des cimetières ».

La voirie n'appartenait pas aux municipalités, sauf les prestations.

Les biens communaux n'étaient pas aliénables sans autorisation du Roi — ceci pour éviter les dépenses excessives et l'endettement des villes. Dans ce sens, les ordonnances de 1681 et 1689 prohibent les ventes de biens patrimoniaux, communaux et d'octroi, et même tout procès, tout emprunt, toute transaction sont interdits sans autorisation du Roi.

Dans l'ancien droit, les biens communaux étaient considérables ; d'autre part, les pouvoirs publics ont cherché à maintenir leur intégrité, en prohibant les aliénations. Par individualisme et hostilité à toute propriété collective, les assemblées révolutionnaires en ont au contraire favorisé le partage. Ces lois marquent une coupure très nette dans l'histoire des communes. Désormais, la gestion des biens ne sera plus leur tâche principale, elles ne possèdent plus que des terrains peu nombreux et souvent incultes.

En réalité, la Constituante n'est pas entrée immédiatement dans cette voie. D'après l'article 50 du décret du 14 décembre 1789, les ventes et acquisitions d'immeubles, l'emploi du prix d'aliénation sont réglés par le corps municipal, après autorisation du conseil général de la commune. Cette délibération ne peut être exécutée qu'après avoir reçu l'approbation de l'administration du directoire du département. Sur les bois communaux, les pouvoirs appartiennent en fait à la Conservation des Eaux et Forêts dont les fonctionnaires sont nommés. Le conseil général de la commune se contente de nommer et révoquer le garde forestier (1).

(1) Loi des 15-29 septembre 1791.

Le décret du 14 mai 1790 permet aux communes d'acquérir des biens nationaux, mais jusqu'à ce que les municipalités aient aliéné les domaines nationaux qu'elles ont achetés.

Ces biens sont régis par les préposés de la régie des droits d'enregistrement et les revenus en seront versés à la caisse des districts.

L'assemblée législative ne veut que des propriétés individuelles, elle décide purement et simplement la suppression des biens communaux par le partage obligatoire. Voici le décret du 14 août 1792 :

« Dès cette année, immédiatement après les récoltes, tous les terrains et usages communaux, autres que les bois, seront partagés entre les citoyens de chaque commune... les citoyens jouiront en toute propriété de leurs portions respectives... les biens connus sous le nom de sursis et vacants seront également divisés entre les habitants. »

Ce décret est particulièrement radical, l'idée révolutionnaire est de nier la personnalité morale ; pour arriver à ce but, on estime que les biens communs sont dans l'indivision ; il y a confusion entre les deux notions de personnalité morale et d'indivision. L'indivision est un état provisoire, son maintien n'est pas désirable. C'est l'article 815 du Code civil avant la lettre : nul n'est tenu de rester dans l'indivision. Le décret du 14 août 1792 va même plus loin : on est tenu de sortir de l'indivision.

Le 11 octobre 1792, la Convention fut obligée de suspendre l'effet du décret : elle ordonne de continuer à cultiver et à ensemer les communaux.

Le 10 juin 1793 furent fixées les modalités du partage des communaux. Tous les biens peuvent être partagés sauf ceux du domaine public. Le partage sera fait par tête d'habitant, mais il sera facultatif, le texte le dit expressément ⁽¹⁾.

Chose remarquable, c'est l'assemblée des habitants convoquée le dimanche qui décide du partage, tout individu de tout sexe peut y voter. Si le tiers des voix est favorable au partage, le partage est décidé. Cette loi est restée en vigueur pendant quelques mois sous le régime de l'an III et des municipalités de canton. Bien entendu, il ne pouvait plus être question de réunion de l'assemblée des habitants le dimanche, mais le décadi.

Ce fut la loi du 21 Prairial, an IV, qui suspendit les partages ainsi que tous les procès en résultant. Les possesseurs furent maintenus provisoirement dans la jouissance de leurs terrains.

Lorsque furent établies les municipalités de canton, les biens communaux continuèrent à appartenir à la commune. La personnalité morale du canton n'a pas absorbé celle de la commune.

L'existence de la personnalité morale du canton est indiscutable ; il avait un budget, des recettes, des dépenses distinctes de celles des communes qui composent le canton. La commune a continué à avoir une existence propre, elle n'a pas été absorbée. Seulement les biens communaux étaient administrés par la municipalité du canton tout entière ; d'autre part,

(1) Décret du 10 juin 1793. Section III, I.

ces biens étaient très réduits en nombre, souvent même ne restaient plus après le partage que les biens du domaine public et les bois.

L'établissement des municipales de canton et l'administration des biens de la commune par le canton tout entier n'ont été possibles précisément que parce que les communes ne possédaient presque plus rien.

Les anciennes communautés d'habitants n'avaient que la gestion des biens. La publication des lois, leur exécution, la police, la sécurité, même la voirie ressortaient à un autre ordre de fonction. Leur compétence se limitait aux biens. Le décret du 14 décembre 1789 et ceux qui ont suivi ont donné aux municipalités chargées d'administrer les communes des fonctions qui, jusque-là, leur échappaient ; ce sont ces charges qui sont ensuite passées aux cantons. Ainsi s'explique que leur création en l'an III n'a pas rencontré plus de difficultés. Des auteurs semblent voir là une usurpation sur une circonscription en quelque sorte naturelle. Sûrement cette opération n'a pas paru telle aux contemporains. On n'a enlevé, en l'an III, aux communes que des fonctions postiches qu'elles possédaient à peine depuis six ans. Même encore les principales attributions de police, nous le verrons, sont postérieures à 1789. Ce qui était l'essentiel de la charge des communautés d'habitants avait déjà disparu avant l'an III.

Le dictionnaire général d'administration ⁽¹⁾ s'exprime ainsi : « La constitution de l'an III en créant l'administration cantonale, c'est-à-dire les municipa-

(1) Blanche. Article : commune, p. 420.

lités collectives, anéantit en fait l'unité communale, détruisant du même coup tous les liens qui unissaient entre eux les habitants de chaque circonscription municipale et blessant ainsi des habitudes, des intérêts et même des droits qui ne pouvaient être impunément méconnus ».

Ce texte nous semble méconnaître la nature des faits.

L'unité communale n'a pas été anéantie par la constitution de l'an III ; la commune a conservé sa personnalité mais, si elle a été atteinte dans une certaine mesure, si des habitudes séculaires ont été détruites, ce n'est sûrement pas à la constitution de l'an III qu'on le doit, c'est aux lois de 1792 et 1793, qui ont ordonné le partage des biens. C'est à ce moment-là que s'est accomplie la vraie rupture avec le passé.

IV

LES ATTRIBUTIONS MILITAIRES

Depuis l'établissement de la milice, en 1688, la communauté d'habitants devait fournir l'équipement des hommes, la solde et la nourriture pendant les quartiers d'hiver. En 1689, une taxe avait été levée pour la paye des officiers et des sergents.

Plus tard, l'uniforme étant payé par l'Etat, la communauté avait la charge du chapeau, des frais de tirage au sort et de conduite. Aux syndics incombait le soin de mener les miliciens au quartier.

Au moment de la constitution de l'an III, la France est en guerre depuis trois ans. La levée de 300.000 hommes a été décidée le 24 février 1793. La loi sur la réquisition est du 23 août de la même année. La levée porte sur les hommes non mariés de 18 à 25 ans ? Les chevaux de selle sont requis (1), les chevaux de trait, autres que ceux employés à l'agriculture, doivent conduire l'artillerie et les vivres. Sont également requis les propriétaires fermiers et possesseurs de grains. La tâche des municipalités est doublement compliquée par la recherche des conscrits et par la réquisition.

(1) Art. 4.

Le code militaire du 21 Brumaire, an V, punit de mort la désertion à l'ennemi, la désertion à l'intérieur est punie de cinq à dix ans de fers. Les personnes ayant recélé des déserteurs et des insoumis sont punissables.

Relativement à la conscription, les municipalités de canton ont trois charges : elles doivent prévenir les appelés, décider de la réforme après avis d'un officier de santé, conduire les conscrits au Directoire de département. Mais les fonctions les plus absorbantes sont la recherche des déserteurs et les réquisitions.

Conscription, recherche des déserteurs, réquisitions d'animaux et de denrées, des exemples successifs pris dans les cantons de Neuville et de Bessenay vont nous montrer comment les municipalités devaient s'acquitter de ces tâches.

A Neuville ⁽¹⁾, les agents devaient fournir des renseignements « sur les jeunes gens compris par leur âge dans la deuxième réquisition, qui se trouvent maintenant dans leurs foyers et qui peuvent être nécessaires à l'agriculture et aux arts, pour que ces jeunes gens ne se rendent point aux armées jusqu'à ce qu'il ait été définitivement prononcé sur leur sort ».

Le 5 Brumaire, an VII, la municipalité de Neuville arrête que, « séance tenante, le tableau des conscrits de la première classe sera confectionné et arrêté et qu'envoi en sera fait de suite à l'administration centrale du département; arrête en outre qu'il

(1) Série L., 1279.

sera aussi de suite procédé à la nomination des membres du jury d'examen. Dépôt a été fait par les neuf agents des communes de ce canton des tableaux des conscrits de la première classe de leurs communes et par eux signés ».

Il convient de nommer les membres du jury d'examen des infirmes.

La discussion s'est ouverte et en dernier résultat l'administration arrête « que les citoyens... sont et demeurent nommés membres du susdit jury, que le citoyen... d'Albigny est et demeure nommé en qualité d'officier de santé. Le citoyen... est et demeure nommé conducteur pour conduire les conscrits au chef-lieu de département, et il sera écrit par le président à ces citoyens pour les informer de leur nomination ».

Les désertions sont fréquentes. La multiplicité des délibérations sur ce sujet est significative. Prenons l'exemple de Bessenay ⁽¹⁾ :

« L'administration, considérant qu'il est urgent de prendre des mesures pour faire rejoindre les jeunes gens de la réquisition et autres militaires ayant abandonné leurs travaux, qu'une tolérance deviendrait criminelle et compromettrait les intérêts de la République, arrête :

« 1° Que les lois, arrêtés et proclamations rendus contre la désertion seront incessamment mis à exécution par les agents municipaux de ce canton sous leur responsabilité ;

« 2° Que perquisition sera faite dans la maison où

(1) Série L., 1262.

seront présumés être des jeunes gens de la réquisition et autres militaires ayant abandonné leurs drapeaux. Les agents ou adjoints pourront requérir la garde nationale, même la gendarmerie. »

Le 22 Thermidor, an VI, l'administration a arrêté :

« Article premier. — Chaque agent sera tenu de faire des visites générales dans sa commune pour arrêter les déserteurs ou réquisitionnaires qui pourraient s'y trouver, que pour cet effet il sera mis à leur disposition un détachement de la force armée qui se trouve cantonnée dans cet arrondissement.

« Article 2. — Chaque habitant qui serait convaincu d'avoir recélé un déserteur ou réquisitionnaire ou qui serait arrêté chez lui, sera poursuivi pour être puni au terme de l'article 4 de la loi du 24 Brumaire dernier.

« Article 3. — Il sera donné des ordres au commandant de la force armée qui se trouve dans ce canton pour qu'il mette à la disposition de chaque agent le nombre d'hommes qui lui sera demandé pour les dites recherches.

« Article 4. — Le commandant est autorisé à se faire exhiber tous les passeports des personnes qui se trouveront passer dans ce canton. Ceux qui n'en seront pas nantis, seront arrêtés ou détenus jusqu'à ce qu'ils produisent des renseignements nécessaires pour être mis en liberté. »

Concernant la réquisition des animaux, citons un arrêté de la municipalité de Bessenay ⁽¹⁾ du 28 Plu-

(1) Série L., 1261.

viose, an V : « Les agents et adjoints de chaque commune seront tenus de faire publier, le 1^{er} Ventôse, l'arrêté d'administration départementale et d'inviter par affiches les propriétaires de chevaux, juments, mules et mulets, à conduire leurs dits chevaux le lendemain 2 Ventôse, à 10 heures du matin, sur la place publique de Bessenay, pour y être examinés, et choisir deux qui est le contingent déterminé ».

Les communes doivent fournir un certain nombre de denrées aux magasins militaires. Les agents devaient faire un relevé de toutes les fournitures, comme l'indique une lettre de l'administration du département du Rhône adressée à la municipalité de Neuville, le 19 Vendémiaire, an VI, qui contenait un modèle de l'état à fournir ⁽¹⁾.

Les municipalités de canton ont été aidées par la garde nationale. Organisée par la loi du 29 septembre 1791, la garde nationale comprenait des hommes de seize à soixante ans. Dès 1791, c'est la formation par district et par canton qui a prévalu. La loi est formelle sur le point que, sous aucun prétexte, elle ne pourra être établie par commune ou par département si ce n'est dans les villes considérables. Les artisans, journaliers et manœuvriers sont exemptés de la garde nationale. Il peut arriver, dans certains cantons, que les exemptés soient tellement nombreux, que la garde n'est pas assurée. Pour cette raison, dans le canton de Neuville, la municipalité a demandé à remplacer la garde nationale par une brigade de gendarme-

(1) Série L., 1281.

rie ⁽²⁾. Néanmoins, le 15 Nivôse, an VII, la garde nationale était réorganisée ⁽³⁾ : « Le président de la municipalité de Neuville a dit que la formation nouvelle de la garde nationale était à l'ordre du jour et qu'il était essentiel de procéder de suite à sa réorganisation en désignant les communes dont sera composée la garde nationale de ce canton.

L'administration prenant en la plus grande considération la demande du président, ouï le commissaire du directoire exécutif, arrête « que le premier bataillon sera composé des communes de Neuville, Fleurieu et Curis, que le second sera composé des communes de Rochetaillée, Fontaine et Cailloux-sur-Fontaine, que le troisième bataillon sera composé des communes de Saint-Romain, Couzon et Albigny.

« Arrête en outre que les agents municipaux de toutes les communes du canton sont et demeurent chargés de procéder à la formation des compagnies de chaque commune dont ils dresseront les procès-verbaux et les déposeront à cette administration. Il sera procédé en ce chef-lieu de canton à l'élection des officiers supérieurs par les officiers élus pour chaque compagnie des communes de ce canton. »

Les municipalités de canton n'ont jamais fonctionné qu'en temps de guerre et dans une période anormale. La confection des tableaux de conscrits, les perquisitions pour retrouver les déserteurs, les réquisitions ont été avec la confection des rôles de con-

(2) Série L., 1276.

(3) Série L., 1279.

tribution foncière, avec la recherche des prêtres réfractaires et des émigrés, les fonctions qui ont donné le plus d'inquiétude aux officiers municipaux. Les fonctions strictement municipales ont passé au second plan.

V

L'ECOLE

Le recteur chargé d'enseigner avait été nommé par l'assemblée générale des habitants jusqu'en 1789.

Ce régime avait persisté même après l'établissement des municipalités en 1787. La nomination était approuvée par l'intendant, l'évêque exerçait une surveillance.

Le traitement du recteur était payé par la communauté, l'entretien de l'école lui incombait également. Là encore, l'intendant exerçait un contrôle. Pas de règle générale concernant la gratuité ou la non-gratuité de l'école.

La réforme de l'instruction publique fut constamment ajournée par la Constituante et la Législative. Ni le rapport de Talleyrand, ni le Comité spécial d'Instruction publique n'aboutirent à une décision. Au contraire, la Convention multiplia les décrets. Les traitements des professeurs et instituteurs sont mis dès le 1^{er} janvier 1793 à la charge de la nation.

Le 4 Ventôse, an II, il est dit que l'instruction publique est une administration d'Etat. Les décrets sur l'enseignement se succèdent avec rapidité. Le 27 Brumaire, an III, on pose le principe qu'il doit y avoir

une école primaire par 1.000 habitants. L'article 296 de la constitution de l'an III décide qu'il y a dans la République des écoles primaires.

La République pourvoit aux frais de logement des instituteurs préposés à ces écoles. Le 3 Brumaire, an IV, et le 4 Brumaire, an IV, paraissent deux décrets sur l'organisation de l'instruction.

Il doit y avoir dans chaque canton une ou plusieurs écoles primaires. Les instituteurs sont présentés par l'administration municipale. Ils comparaissent devant un jury de trois membres, nommés par le gouvernement. C'est le directoire de département qui nomme et révoque l'instituteur. C'est aussi lui qui fixe la rétribution. Enfin, l'administration de département arrête les règlements relatifs au régime des écoles primaires.

La municipalité n'a plus que l'entretien de l'école. On a vu qu'il s'agit d'un cas de dépense supporté par la totalité du canton. Quant au traitement de l'instituteur, le principe posé par la Convention subsiste qu'il est salarié à raison du nombre des élèves. Le Directoire du département décide ce que chaque élève doit payer à l'instituteur. La République fournit un local pour le logement. Ce sont les ci-devant presbytères déjà mis à la disposition des communes par la Convention.

Naturellement, l'instituteur doit prêter le serment de tout fonctionnaire public, ce qui exclut les parents ou alliés d'émigrés. Il doit enseigner à lire, à écrire, à calculer, et les éléments de la morale républicaine.

Cependant, le 22 Prairial, an IV, l'affectation des

maisons presbytérales à l'institution n'est pas encore terminée.

L'administration municipale de Bessenay motive un arrêté de la façon suivante ⁽¹⁾ :

« Vu la lettre de l'administration départementale portant invitation à l'administration municipale à faire dans le plus bref délai le tableau de tous les presbytères de son arrondissement avec désignation de ceux qu'elle aura cru devoir être réservés pour l'instruction publique ;

« Considérant que dans la plupart des communes du canton, et surtout dans les plus petites, la jeunesse y était privée de toute instruction depuis quelques années, croupit dans la plus crasse ignorance et qu'il est très urgent d'y remédier par la réserve du presbytère, qui sont les seules maisons qui puissent servir à l'instruction publique dans chaque commune. »

Mais l'administration centrale s'occupe surtout de l'enseignement de la déclaration des droits et des devoirs : le 25 Frimaire, an VII, à Neuville ⁽²⁾, réception de six exemplaires du livre des écoles primaires, où se trouve la déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen ; remise a été faite d'un exemplaire au président, au commissaire, un autre a été déposé aux archives de l'administration et les trois autres remis aux agents municipaux.

(1) Série L., 1261.

(2) Série L., 1279.

VI

L'ASSISTANCE

L'administration des hôpitaux est confiée à des laïcs depuis l'édit de 1561 ⁽¹⁾. Les administrateurs sont désignés pour trois ans par des personnes choisies par les fondateurs ou nommés par les villes ou les communautés d'habitants.

La loi du 16 Vendémiaire, an V, confie aux municipalités la surveillance des hospices civils de leur canton. Les administrateurs sont au nombre de cinq. Ce sont des citoyens résidant dans le canton et nommés par la municipalité. Ils sont renouvelés aux mêmes époques que les administrations municipales.

Les établissements existant destinés aux aveugles et aux sourds-muets restent à la charge du trésor national.

Le 7 Frimaire, an V, une loi a institué le droit des pauvres.

Un ou plusieurs bureaux de bienfaisance devaient être formés dans chaque commune, composés de cinq membres. Les recettes provenaient d'un décime par franc perçu en sus du prix de chaque billet d'entrée

(1) Edit de Fontainebleau, avril 1561. Isambert, XIV, p. 105.

dans tous les spectacles. Le bureau devait donner des secours à domicile, en nature autant que possible.

Voici un arrêt de la municipalité de Neuville, relatif aux « biens des pauvres » ⁽²⁾ : « Le commissaire du directoire exécutif a dit qu'en outre des biens des pauvres existant dans cette commune et qui sont administrés par un bureau établi sous la surveillance de l'administration à qui les comptes sont rendus, il en existait d'autres dans plusieurs communes du canton, dont l'administration était confiée aux agents des communes ou à d'autres citoyens, qu'il ne doutait point que ces biens fussent administrés avec zèle et désintéressement par ceux qui en étaient chargés, mais que pour établir un ordre régulier dans la régie de ces biens, et dans l'emploi de leurs revenus, il requérait que l'administration prît les mesures que lui dicterait sa sagesse

« La municipalité arrête que dans toutes les communes où il existe des biens dits des pauvres, il sera établi un bureau à l'instar de celui de Neuville qui sera composé de sept membres. »

En ce qui concerne les mendiants n'ayant pas de domicile, ils ne devaient séjourner que dans la commune où ils sont nés, faute de quoi ils s'exposeraient à être mis en état d'arrestation ⁽³⁾.

(2) Série L., 1279.

(3) Loi du 7 Frimaire, an V.

VII

LA POLICE

Avant la révolution, dans le plat pays, il y avait dissociation complète entre deux ordres de fonctions ; la police, les mesures de sûreté, la voirie ressortissaient aux seigneurs haut-justiciers et aux juges nommés par eux. D'ailleurs les pouvoirs de ces seigneurs justiciers avaient considérablement diminué à la fin de l'ancien régime.

Les assemblées générales d'habitants, avec à leur tête le syndic, avaient un autre ordre de compétence : gestion des biens, entretien de l'école, de la nef de l'église, du presbytère, nomination du maître d'école, du collecteur de la dîme, du collecteur de la taille.

Le syndic n'est qu'un mandataire des habitants, élu par eux, sans prestige. Il est toujours recruté par voie d'élection sauf une courte période dans laquelle le Roi a essayé d'établir un syndic perpétuel.

Cette ligne de démarcation entre deux sortes d'attribution, très nette dans les communautés rurales, n'existait pas pour les villes. Les villes avaient été au Moyen-Age des entités féodales, la justice et la police étaient de leur patrimoine. Elles ont perdu peu à peu ces pouvoirs de justice et de police. L'édit

de Crémieux de 1536 pour la justice ⁽¹⁾, l'édit de 1699 portant création d'un office de lieutenant-général de police ⁽²⁾ ont marqué les principales étapes. A la fin de l'ancien droit, les villes qui possédaient encore un pouvoir de police étaient celles qui avaient pu le racheter : Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, etc.

Ainsi, le départ entre les deux ordres de fonctions, inexistant primitivement pour les villes, a tendu à s'établir par la suite.

Dans les campagnes, ces deux sortes de charges confiées à des autorités différentes, s'exercent encore dans des cadres différents. Le détroit de la juridiction du seigneur haut-justicier n'était pas la paroisse, il était quelquefois plus grand, généralement plus petit que la paroisse. Les justices étaient innombrables.

Lorsque la Constituante confiera des pouvoirs de police aux communes, elle leur donnera non seulement des attributions nouvelles, mais des attributions qui, auparavant, ne s'exerçaient pas dans leur cadre. La Convention n'aura aucune peine à les leur arracher en l'an III. Les pouvoirs de police qui s'exerçaient dans le détroit restreint du seigneur haut-justicier, n'ont fait qu'un court stage dans la circonscription communale plus vaste, ils devaient aller jusqu'au canton.

La source de ce pouvoir de police des municipalités de canton consiste dans un grand nombre de décrets de la Constituante, élaborés pour le type ancien des communes, des textes de l'an III ne le mentionnent pas.

(1) Isambert, XII, p. 504.

(2) Isambert, XX, p. 347.

La longue série de ces décrets commence le 10-14 août 1789.

Le décret du 10-14 août 1789 décide que toutes les municipalités du royaume veilleront au maintien de la tranquillité publique.

La confusion des fonctions est faite. Cette confusion est rétrograde. Elle rappelle le temps où la sphère d'action de la paroisse et celle du seigneur étaient souvent confondues.

D'autre part, les villes et les campagnes vont connaître un régime uniforme. Les villes vont recouvrer leur pouvoir de police que les rois avaient essayé de leur enlever, en même temps que le principe électif va triompher. Les villes n'avaient de pouvoir de police et de justice que parce qu'elles étaient une survivance d'entité féodale. La Constituante a cru supprimer la féodalité en supprimant les pouvoirs seigneuriaux, elle en a sauvegardé un principe essentiel : la confusion de la souveraineté et de la patrimonialité. La police est un attribut de la souveraineté, les magistrats municipaux exerceront désormais les droits de l'Etat dans la commune. Cette confusion a persisté jusqu'à nos jours.

La Constituante l'a poussée tellement loin que dans l'article 50, du décret du 14 décembre 1789, elle range le pouvoir de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police dans la catégorie des fonctions propres au pouvoir municipal et non dans celle des fonctions propres à l'administration générale qui peuvent être déléguées aux corps municipaux.

De nos jours encore, les pouvoirs de police sont

parfois regardés, même à tort, comme des pouvoirs du maire, *incipitis usus* entre les pouvoirs du maire comme représentant de l'Etat et comme représentant de la commune ⁽¹⁾.

Les pouvoirs de police confiés aux municipalités sont allés crescendo, exercés sans contre-partie ils ont amené des désordres.

Les municipalités de canton ont été le remède qu'on a cru trouver. Ce fut un essai en l'an III de rétablir l'ancienne distinction. La commune conserve la gestion des biens. Le canton aura les anciens pouvoirs que possédait, quelque sept ans auparavant, le seigneur haut-justicier, mais en les dépassant territorialement car sa circonscription est bien plus vaste.

Si les deux sortes de fonctions sont réparties entre des circonscriptions différentes, elles appartiennent aux mêmes magistrats. Le canton est dirigé de la même manière que les communes qui le composent. La démarcation n'est pas rétablie complètement. La réforme est incomplète, elle ne sera pas viable.

Pour avoir une idée de l'étendue des pouvoirs de police des municipalités de canton, il est nécessaire de passer en revue toute une législation qui s'échelonna de 1789 à l'an III et qui est demeurée en vigueur après l'an III.

Le texte le plus important est le décret du 16-24 août 1790 ; il précise la notion d'objet de police, il donne une définition de la sécurité et de la tranquillité.

Dans le cadre de la police de la sécurité rentre la

(1) Depuis 1940, cette situation a été modifiée par la création de polices d'Etat dans plusieurs communes.

sûreté et la commodité du passage dans les rues, places et voies publiques, le nettoyage, l'enlèvement des encombrements, la démolition et la réparation des édifices menaçant ruine, l'éclairage des rues, la réglementation quant à l'exposition et au jet par les fenêtres d'objets susceptibles de nuire par leur chute, de blesser les passants ou de répandre des odeurs désagréables.

La police de la tranquillité consiste à empêcher les rixes et disputes, les troubles et les émeutes, le tapage nocturne, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique. Les dispositions relatives au tumulte dans les assemblées publiques seront rendues plus nécessaires encore en 1792 lorsque les séances des municipalités seront rendues publiques de manière à les placer sous la pression des clubs.

Le décret du 16-24 août 1790 ajoute encore le devoir pour les municipalités de dissiper les attroupements, d'obvier aux inconvénients qui pourraient être occasionnés par les insensés laissés en liberté et, en général, de prendre toutes les mesures nécessaires au maintien du bon ordre dans les lieux où se tiennent les réunions, notamment les foires et les marchés, réjouissances et cérémonies publiques, jeux, cafés, églises. Les spectacles publics ne peuvent être permis et autorisés que par les corps municipaux.

Après le décret d'août 1790, les dispositions les plus remarquables visant les pouvoirs de police des municipalités sont sous la Constituante : celles qui confient aux municipalités l'administration et la police intérieure des prisons. C'est le 16-29 septembre 1791 que

les municipalités ont reçu le droit de se faire présenter les détenus.

Si un cas de détention illégale est porté à la connaissance des officiers municipaux, ils sont tenus de se présenter immédiatement à la prison, de vérifier l'illégalité et de faire mettre en liberté le prévenu sans autre forme de procédure.

Un membre de la municipalité doit faire au moins une fois par semaine la visite des prisons.

Les autres textes de la Constituante sur les pouvoirs de police des municipalités consistent dans un décret des 2-3 juin 1790 avec lequel les municipalités sont chargées de recevoir des honnêtes citoyens dénonciation de ceux qui excitent le peuple des campagnes à des voies de fait et violences contre les propriétés, possessions et clôtures, contre les héritages, la vie et la sûreté des citoyens.

Ce décret avait été précédé d'un autre donnant aux corps municipaux la police de la chasse ⁽¹⁾, le soin de délivrer des passeports aux mendiants ⁽²⁾ et de faire arrêter par la garde nationale ceux qui n'en seront pas pourvus.

Le 16-24 août 1790, les corps municipaux sont chargés de veiller à la salubrité des comestibles exposés en vente publique, de distribuer des secours nécessaires en cas d'accident, d'épidémies.

Le décret des 19-22 juillet 1791 interdit la violation du domicile des citoyens mais les membres des corps municipaux peuvent pénétrer dans le domicile privé,

(1) 17-27 mai 1790.

(2) 30 mai-13 juin 1790.

munis d'une autorisation de justice, ou lorsque de l'intérieur de la maison un habitant demande du secours, pour dépister les fabricateurs de faux assignats, etc.

Le 28 septembre-6 octobre 1791 est organisée la police rurale.

Avec la Législative, l'augmentation des pouvoirs des municipalités va s'accélérer singulièrement : responsabilité en cas de troubles religieux, droits exclusifs de délivrance des passeports, vérification chez les particuliers des armes et munitions de guerre, désarmement des suspects, recherche des crimes concernant la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, telles sont les nouvelles attributions confiées aux municipalités.

La responsabilité des frais que peuvent occasionner les troubles religieux date du 29 novembre 1791. Le 3 février 1792, les municipalités reçoivent la police des grains. C'est le 1^{er} février 1792 qu'elles ont acquis le droit exclusif de délivrer des passeports, elles interrogent ceux qui n'en sont pas munis, elles ont le choix ou de leur en délivrer, ou de les mettre en état d'arrestation.

Le 28-29 octobre 1792, les conseils généraux des communes sont autorisés à vérifier dans les habitations des villes et des campagnes les armes et munitions de guerre qui pourraient s'y trouver et à les enlever des mains suspectes. Les municipalités peuvent désarmer tous les citoyens suspects et distribuer leurs armes à ceux qui se destineront à la défense de la liberté et de l'égalité.

Le 11 août-30 septembre 1792, les municipalités sont chargées des fonctions de police et de sûreté générale pour la recherche des crimes qui compromettent la sûreté extérieure et la sûreté intérieure de l'Etat.

Voici l'exemple d'un arrêté pris par la municipalité de Bessenay pour pouvoir à la sécurité de ses membres.

« Le 5 Floréal, an V ⁽¹⁾, l'administration municipale, après avoir entendu les plaintes faites par quelques-uns de ses membres, pour avoir été attaqués par un attroupement de femmes, pour avoir été insultés, outragés à diverses reprises et même attaqués sur la route par des assassins, considérant qu'il est de la plus haute importance de pourvoir à la sûreté des personnes et principalement de celles qui sont dépositaires de l'autorité publique, considérant qu'il est de bon ordre de faire respecter les autorités constituées et de s'opposer à tout ce qui peut être tendu à leur avilissement, arrête : tout individu de l'un ou de l'autre sexe qui osera porter une main téméraire sur la personne de quelques membres de cette administration, ou sur quelque personne attachée aux fonctions administratives, ou qui osera les insulter de quelque manière que ce soit, sera mis en état d'arrestation et ensuite puni selon toute la rigueur des lois et de la police correctionnelle. »

La loi du 18 Messidor, an VI, a ordonné aux municipalités d'effectuer des visites domiciliaires pour

(1) Série L., 1260.

l'arrestation des agents de l'Angleterre et des émigrés rentrés.

Le 2 Thermidor, an VI, le président de la municipalité de Neuville a fait lecture d'une lettre à lui adressée par l'administration centrale du département, le 28 Messidor, portant ces mots ⁽¹⁾ : « Nous vous faisons passer, citoyen, l'arrêté que nous avons pris le 25 de ce mois ; vous voudrez bien convoquer l'administration municipale de votre canton le 2 Thermidor prochain, à 6 heures du matin, et ne décacheter le paquet ci-joint que ce jour-là. Salut et fraternité ».

Le président a ensuite exhibé à l'administration le paquet contenu dans la lettre dont la lecture vient d'être faite et a fait observer que les sceaux apposés étaient sans aucune altération et à six heures sonnantes, le paquet a été décacheté dans lequel s'est trouvé un exemplaire de la loi du 18 Messidor, an VI, auquel était joint l'arrêté du directoire exécutif du même jour qui prescrit des mesures pour l'exécution de la loi.

« ...Considérant qu'il est du devoir de cette administration de faire exécuter sur-le-champ les mesures importantes prescrites par la dite loi et arrêtés précités,

L'administration arrête : que l'agent municipal de Neuville, chef-lieu, fera à l'instant une réquisition au commandant de la force armée en station en cette commune pour mettre six hommes à sa disposition

(1) Série L., 1279.

aux fins de faire des visites domiciliaires dans toutes les auberges et ateliers de manufacture pour s'assurer des individus qui y logent et qui y travaillent.

Le dit agent municipal demeure spécialement chargé de visiter avec la plus scrupuleuse attention les passeports et de se faire exhiber les registres que doivent tenir les aubergistes concernant les étrangers qui logent chez eux ; arrête en outre qu'il est enjoint à tous les agents municipaux de ce canton de prendre les mêmes mesures, dans le jour, dans leurs communes respectives, de dresser procès-verbaux de leurs opérations qu'ils sont tenus de déposer de suite en cette administration qui enverra les extraits à l'administration centrale du département.

Les agents municipaux sont tenus de continuer les mêmes visites pendant un mois, toutes les fois que les circonstances l'exigeront.

A l'instant, s'est présenté à la séance le citoyen Prévost, commandant le détachement en garnison à cette commune qui, ayant obtempéré à la réquisition de l'agent municipal de Neuville, a mis à sa disposition les six hommes qui lui ont été demandés et qui seront successivement à la disposition des agents des autres communes. »

Les municipalités avaient à s'occuper de la liste des émigrés. Une lettre de l'administration centrale du département du Rhône du 24 Brumaire, an VI, est relative au bulletin n° 1 des demandes en radiation de la liste des émigrés (1). Elle recommande la

(1) Série L., 1279.

plus prompte et stricte exécution des dispositions contenues dans le dit bulletin.

Vu le bulletin ci-dessus, vu le nom de Louis Dartis, ex-garde du corps du premier frère du dernier tyran, porté sur la liste des émigrés par le département de l'Aveyron, district de Millau, ayant résidé dans la commune de Fontaine en ce canton, et à Lyon, et qui a obtenu les certificats de résidence, inscrit sur la liste des émigrés du 26 juillet 1792,

L'administration arrête : que le nom du citoyen Dartis sera affiché pendant une décade sur la principale porte de cette administration et qu'elle se conformera au surplus à toutes les formalités indiquées par l'arrêté du directoire exécutif du 26 Fructidor, an V.

Les demandes de passeports devaient être tranchées par les municipalités avant de l'être par le département.

Il a été fait lecture à Neuville de la pétition du citoyen Jacques Vigouroux, de Cailloux-sur-Fontaine, tendant à obtenir l'avis de cette administration pour qu'il lui soit délivré un passeport pour la Suisse. Considérant que ce citoyen pendant son séjour en la dite commune s'est comporté en bon citoyen, sans qu'il soit parvenu aucune plainte sur son compte, l'administration est d'avis qu'il est dans le cas d'obtenir le passeport et le renvoie par devant l'administration centrale du département.

Depuis la loi du 13 Fructidor, an V, les agents municipaux sont chargés de veiller à l'exécution des mesures sur la vente de la poudre et des salpêtres, vente qui est interdite avec l'étranger.

Une lettre de l'administration centrale du département du 11 Messidor, an VI, informe l'administration de Neuville que le commerce de la poudre étrangère, notamment celle de la Suisse, continue à se faire au mépris de la loi et l'invite à mettre à exécution les dispositions de l'article 26 de la loi du 13 Fructidor, an V, contenant les mesures répressives de cet abus et à informer l'administration centrale du résultat.

L'administration de Neuville arrête que les agents municipaux des communes de ce canton sont et demeurent chargés de surveiller la vente et les dépôts de poudre qui se trouveraient dans la commune et d'en informer cette administration.

Nous ne mentionnons pas les attributions judiciaires des municipalités, établies par le décret des 16-24 août 1790. Le tribunal de police composé d'officiers municipaux a, en effet, été supprimé par l'article 233 de la constitution de l'an III. La connaissance des délits dont la peine n'excède pas, soit la valeur de trois journées de travail, soit un emprisonnement de trois jours, est déléguée au juge de paix qui prononce en dernier ressort.

Cependant les municipalités avaient le pouvoir de nommer les membres du jury d'accusation.

Le 14 Frimaire, an VI, l'administration départementale du Rhône a envoyé une lettre relative à l'envoi que doit faire la municipalité d'une liste de citoyens du canton pour former le jury de jugement

et d'accusation. En conséquence, la municipalité a nommé 32 citoyens pour le jury d'accusation (1).

Les municipalités de canton n'ont pas eu de pouvoirs propres de justice ; c'est le seul point sur lequel leurs attributions ont été moins étendues que celles des municipalités antérieures.

Leurs pouvoirs de police n'en sont pas moins des plus vastes, et pratiquement sans sanction. Les agents municipaux sont sans fortune personnelle ; d'autre part, le continuel déficit rend illusoire la responsabilité des communes en cas d'attroupement.

(1) Série L., 1279.

VIII

LA PUBLICATION DES LOIS

Il fallait remplacer le prône. Le régime des cultes ne permettait plus la lecture des lois nouvelles par le prêtre à la messe paroissiale. La publicité par voie d'affiche était insuffisante, vu l'abondance des illettrés même parmi les administrateurs.

Ce fut la loi relative à la célébration des décadis qui régla la question.

Le 13 Fructidor, an IV, il est décidé que chaque décade l'administration municipale et le commissaire de directoire se rendront en costume au lieu destiné à la réunion des citoyens et y donneront lecture des lois et actes de l'autorité publique adressés à l'administration pendant la décade précédente.

Le directoire exécutif doit envoyer en plus à chaque administration municipale un bulletin décadaire des affaires générales. Le bulletin contient un article instructif sur l'agriculture et les arts mécaniques. Il en est donné lecture à la suite de celle des lois.

Un exemplaire de chaque loi était donné aux agents pour les faire lire, publier et afficher dans sa commune.

Sont également lus et publiés dans les communes les traités de paix, notamment les lois du 10 Floréal, an V et du 13 Brumaire, an VI, contenant ratification du traité de paix conclu entre la République française, le pape et l'empereur-roi de Hongrie et de Bohême.

IX

LES TRAVAUX PUBLICS

La voirie ou inspection des chemins particuliers appartenait au seigneur haut-justicier ainsi que l'a jugé un arrêt du Parlement de Paris du 7 septembre 1776. Néanmoins, les habitants avaient des prestations à fournir.

Le décret du 14 décembre 1789 parle deux fois de travaux publics mis à la charge des municipalités dans des termes analogues ; ils sont rangés à la fois dans la catégorie des fonctions propres à l'administration générale déléguées aux corps médicaux et dans celle des fonctions propres aux corps municipaux.

Le décret du 16 Frimaire, an VII, donne à l'Etat la construction et l'entretien des routes, les municipalités ne gardent plus que des routes secondaires.

La loi du 11 Frimaire, an VII, indique que c'est à la commune qu'incombe l'entretien des chemins vicinaux et non au canton. Comme toutes les dépenses de la commune, les dépenses d'entretien des chemins étaient décidées par la municipalité entière, et supportées seulement par la commune intéressée.

En fait, les communes n'avaient aucune ressource, la voirie n'a jamais été que l'arrière-plan des préoccupations des municipalités du canton. L'entretien des chemins a toujours été négligé.

Le 22 Frimaire, an VI, le directoire exécutif a essayé de remédier à cet état de choses par une proclamation relative à la réparation des routes. En exécution de cette proclamation, l'administration centrale a pris un arrêté le 15 Nivôse, an VI. Remise en a été faite d'un exemplaire en placard à tous les agents du canton de Neuville pour les faire lire, publier et afficher dans leur commune ⁽¹⁾.

« Considérant que les citoyens de ce canton connaissent parfaitement le mauvais état des routes et chemins qui s'y trouvent, s'empresseront à faire des dons pour leur rétablissement avec d'autant plus de raison qu'il en résultera pour eux un avantage certain pour la facilité de transport des marchandises et denrées de la production du territoire.

Arrête qu'il sera ouvert un registre tenu dans le secrétariat de cette administration sur lequel seront inscrites les souscriptions et offres volontaires qui seront faites par les citoyens dudit nombre de journées en nature ou en denrées pour pourvoir promptement aux réparations des routes et chemins. »

Il faut croire que les souscriptions volontaires n'ont pas donné de résultats, puisque le 11 Messidor suivant, l'administration du département annonce aux administrés le très prochain établissement d'une taxe d'entretien des grandes routes.

(1) Série L., 1279.

Entre temps, le directoire exécutif avait trouvé plus commode de faire supprimer des chemins. Son arrêté du 23 Messidor, an V, concernant les chemins vicinaux, détermine les mesures à prendre pour la suppression de ceux de ces chemins qui seront reconnus inutiles.

Une circulaire de l'administration centrale du département du Rhône, du 27 Germinal, an VII, rappelle cette disposition et décide que les agents municipaux sont spécialement chargés de prendre tous les renseignements sur leur suppression.

X

L'ETAT-CIVIL

Les registres de l'état-civil appartiennent à la commune.

La fonction d'officier d'état-civil est le seul pouvoir propre de l'agent municipal dans sa commune à côté de ses pouvoirs de police qui ne sont que des pouvoirs d'exécution et du droit de représenter sa commune en justice comme demandeur ou comme défendeur.

Sous l'ancien droit, l'état-civil appartenait non à la communauté d'habitants mais à la paroisse, depuis l'ordonnance de Villers-Cotterets, d'août 1539 ⁽¹⁾. Il n'y avait donc pas d'unité d'état-civil dans les villes qui comprenaient plusieurs paroisses. On disait un tel est né dans la paroisse de... et non dans la ville de...

Avec le décret du 20 septembre 1792, l'état-civil a été retiré au clergé constitutionnel. Si les municipalités doivent conserver les actes, c'est une des fonctions propres à l'administration générale de l'Etat, délégué par elle aux municipalités.

(1) Art. 50 et suivants. Isambert, XII, p. 610-611.

C'est ce décret de 1792 qui régira encore l'état-civil à l'époque du Directoire. La loi du 27 Vendémiaire, an IV, confie la charge d'officier de l'état-civil à l'agent municipal. A ce principe, la loi du 13 Fructidor, an VI, a apporté une importante dérogation : à compter du 1^{er} Vendémiaire de l'an VII, le président de chaque administration municipale de canton, ou celui qui le remplacera, fera fonction d'officier de l'état-civil quant à la célébration des mariages.

Les agents municipaux cesseront de recevoir les dits actes de mariage.

Les actes de naissances doivent être dressés dans les 24 heures de la déclaration. L'enfant doit être porté en présence de deux témoins dans la maison commune, en l'espèce l'agence municipale. Il est présenté à l'officier d'état civil. En cas de péril imminent, l'agent municipal est tenu de se transporter dans la maison du nouveau-né.

La célébration des mariages, depuis la loi du 13 Fructidor an VI, a lieu le décadi et toujours au chef-lieu de canton dans le local destiné à la réunion des citoyens.

L'officier de l'état-civil a aussi à prononcer la dissolution du mariage par le divorce. S'il s'agit d'un divorce par consentement mutuel, les deux époux se présentent conjointement. Si le divorce est demandé par l'un des conjoints seulement, il peut se présenter seul avec quatre témoins : l'officier doit examiner si les délais exigés par la loi sont observés et si l'acte de réquisition a été signifié au conjoint. Un décret du 4 Floréal an II décidait que tout officier

municipal qui refusait de recevoir un acte de divorce ou qui refusait de le prononcer, était destitué et pouvait être condamné à des dommages et intérêts, mais l'exécution de cette loi a été suspendue le 15 Thermidor an III, les agents municipaux n'y ont jamais été soumis.

En cas de déclaration de décès, l'officier de l'état civil doit se transporter sur les lieux où la personne est décédée et dresser acte sur un registre double.

Une administration municipale a pris l'arrêté suivant: (1) « Parents, domestiques, voisins ou autres, ayant connaissance d'un décès, seront tenus en outre d'en instruire sur-le-champ l'officier de l'état civil ou son préposé, qui donnera à l'instant un billet au sonneur afin de rendre le dit décès public par le son de la cloche.

Il fera en conséquence annoncer le décès d'un chef de famille par vingt-quatre coups, dont les derniers seront précipités, douze dont les deux derniers seront précipités pour tout autre adulte et huit pour les enfants.

Toute personne autre que celles comprises aux précédents articles, qui aurait connaissance qu'un décès n'aurait pas été dénoncé, sera tenue d'en donner avis sur-le-champ à l'officier public, sous peine d'une amende de trois journées de travail.

Le fossoyeur ne pourra procéder à une inhumation sans en avoir reçu l'ordre de l'officier public, sous peine de l'amende de trois jours de travail. »

(1) Bessenay, Série L., 1260.

XI

LES FETES NATIONALES

La réunion des citoyens a lieu chaque décadi et chaque jour de fête nationale au chef-lieu de canton. A cette occasion sont établis des jeux et exercices gymniques. Les instituteurs publics ou particuliers sont tenus de conduire leurs élèves chaque décadi et chaque jour de fête nationale au lieu de la réunion des citoyens. On sait que la célébration des mariages n'a lieu que le décadi et au chef-lieu de canton.

Les fêtes nationales, d'après la loi du 3 Brumaire, an IV, sont au nombre de sept :

Fondation de la République — Jeunesse — des Epoux — de la Reconnaissance — de l'Agriculture — de la Liberté — des Vieillards.

La célébration des fêtes n'avait pas lieu seulement au chef-lieu de canton, elle pouvait être prescrite dans les communes.

Un arrêté de l'administration départementale du Rhône, en date du 2 Prairial, an IV, détermine le mode dont la fête de l'Agriculture sera célébrée le 10 Messidor.

L'administration, considérant que l'agriculture est le premier des arts et la science nourricière de tous les peuples, arrête :

1° Il sera célébré le 10 de ce mois, dans chaque commune, une fête céréale ou de l'agriculture.

2° Cette fête sera célébrée avec toute la pompe et l'éclat que chaque localité pourra permettre, suivant en cela autant que faire se pourra le mode prescrit.

La municipalité de St-Cyr-eu-Mont-d'Or ⁽¹⁾ décide que chaque agent doit faire célébrer cette fête dans sa commune respective le plus solennellement et majestueusement que les circonstances le permettent.

Le 16 Nivôse, an VII, l'administration centrale envoie au canton de Neuville un recueil de poésies patriotiques relatives à la célébration de la fête du 21 janvier ⁽²⁾.

Mais c'est à la fête du décadi que l'administration tenait le plus, en vue de faire oublier l'ancien calendrier. La municipalité de Neuville commentait de la manière suivante un arrêté de l'administration centrale sur les vogues fixées au décadi : « Lecture a été faite d'un arrêté de l'administration centrale concernant les fêtes caladoises, vulgairement appelées vogues. Considérant que l'observation du calendrier républicain ordonné par la loi du 4 Frimaire, an II, est un des moyens les plus propres à assurer l'affermissement du régime constitutionnel et l'oubli des institutions sacerdotales et monarchiques, que les jours de repos comme ceux des jeux et des plaisirs publics doivent être marqués par la loi, sans

(1) Série L., 1313.

(2) Série L., 1279.

avoir égard aux cérémonies et aux usages qui peuvent avoir lieu à l'occasion d'un culte ».

Les municipalités usaient de leur pouvoir de police pour faire observer le repos du décadi. A Neuville, il avait été décidé que : « Tout individu qui étalerait ses denrées ou marchandises dans les marchés de la commune le jour du décadi, serait poursuivi devant le tribunal de police correctionnelle, comme ayant embarrassé la voie publique, pour être puni conformément à l'art. 605 du code des délits ».

Une cérémonie importante dans chaque commune était la plantation de l'arbre de la liberté. Les frais incombait au budget communal. L'agent municipal était chargé de veiller à l'entretien. Mais les municipalités n'avaient pas beaucoup de chance avec leurs arbres.

L'agent municipal d'Albigny a déposé sur le bureau un procès-verbal de la chute de l'arbre de la liberté dans sa commune, occasionné par la violence du vent. L'administration de Neuville prend un arrêté sur la manière dont l'agent municipal se conformera pour la plantation d'un autre arbre de la liberté.

A un autre moment, la municipalité est obligée de prendre des mesures plus générales : « Toute commune dans laquelle un arbre de la liberté aura été abattu ou aura péri naturellement, sera tenue de le remplacer dans la décade, sauf à renouveler cette plantation s'il y a lieu par un arbre vivace dans la saison convenable, aux termes de la loi du 3 Pluviôse, an II.

Arrête que tous les agents municipaux dans les communes de ce canton sont et demeurent spécialement chargés de faire planter dans la décade tous les arbres de la liberté qui auraient été abattus ou détruits ».

XII

LES CULTES

L'exercice des cultes est réglementé par le décret du 3 Ventôse, an III. La République ne salarie aucun culte, elle ne fournit aucun local ni pour l'exercice du culte, ni pour le logement des ministres.

Les cérémonies de tout culte sont interdites hors de l'enceinte choisie pour leur exercice. La loi ne reconnaît aucun ministre du culte. Nul ne peut paraître en public avec les habits, ornements ou costumes affectés à des cérémonies religieuses.

Le décret du 7 Vendémiaire, an IV, sur la police des cultes, prescrit à chaque ministre une déclaration devant l'administration municipale : « Je reconnais que l'universalité des citoyens français est le souverain et je promets soumission et obéissance aux lois de la République ». Tout ministre qui, après avoir fait la déclaration, l'aura rétractée, sera banni à perpétuité du territoire de la République.

Il ne semble pas que dans les campagnes du département du Rhône, les municipalités de canton se soient montrées d'une hostilité caractérisée vis-à-vis des ministres du culte. Elles ont cherché surtout à s'emparer des presbytères pour y installer des éco-

les ; l'autorité supérieure les a obligées à rechercher les prêtres insermentés.

« L'administration, considérant que, bien loin que l'opinion du peuple entier soit d'abandonner son culte, qu'il y est au contraire très attaché, attendu que c'est celui de ses pères, dans lequel il est né et à l'exercice duquel il est tellement habitué qu'il lui est devenu comme nécessaire et a formé pour ainsi dire une seconde nature en lui, que ce n'est pas sans raison que Plutarque a dit : « Vous trouverez des villes sans murs, sans rois, sans théâtres, mais vous n'en trouverez jamais sans dieux, sans sacrifices pour obtenir des biens et écarter des maux » ⁽¹⁾.

Le 7 Nivôse, an IV, le directoire du département du Rhône ordonne de dresser un tableau des prêtres insermentés, qui doivent se trouver dans chaque commune ou qui ont été déportés ou renvoyés devant les tribunaux. Cet arrêté a été lu, publié et affiché dans chaque commune. L'agent municipal a été chargé de dresser la liste ⁽²⁾.

La rigueur à l'égard des prêtres réfractaires a subi la fluctuation des événements politiques. A la suite du 13 Vendémiaire, une loi décide que les mesures contre les prêtres sujets à la déportation ou à la réclusion doivent être exécutées dans les 24 heures. Le 7 Fructidor, an V, les dispositions assimilant les réfractaires aux émigrés sont abrogées. Mais dès le lendemain du 18 Fructidor, le Directoire reçoit le pouvoir de déporter par des arrêts individuels

(1) Série L., 1260.

(2) Neuville, Série L., 1276.

motivés les prêtres qui troubleraient la tranquillité publique.

Le serment des ministres du culte est modifié, ils doivent prêter désormais le serment de tout fonctionnaire, c'est-à-dire de haine à la royauté et à l'anarchie. Tout administrateur qui ne fait pas exécuter ponctuellement ces dispositions sera puni de deux années de fers.

Sous tous les régimes hostiles aux ministres du culte, les sonneries de cloches ont toujours été une difficulté entre les prêtres et les municipalités. Le régime de l'an III ne fait pas exception à la règle. Le son de la cloche était interdit pour annoncer les cérémonies du culte, la municipalité de Neuville le rappelle : (1) « Chaque agent demeure spécialement chargé, sous sa responsabilité, de veiller à l'exécution de la loi du 22 Germinal pour empêcher le son du clocher, hors des cas de danger public tels que l'incendie, l'inondation, l'approche de l'ennemi et le rassemblement d'individus qui menaceraient soit la sûreté publique, soit la sûreté individuelle et la propriété des citoyens ».

Aucun objet particulier à un culte ne devait être exposé aux yeux des citoyens. La municipalité de Neuville a pris l'arrêté suivant : « Tous les agents des communes prendront les renseignements les plus exacts sur les ministres exerçant un culte pour qu'ils se conforment dans leur ministère à tout ce que

(1) Série L., 1279.

la loi exige, et s'assureront qu'il n'existe aucun signe particulier à un culte exposé aux yeux des citoyens dans l'étendue de ce canton, et dans le cas qu'il en existât, ils prendront les mesures les plus actives pour les faire disparaître ».

XIII

LE CONTROLE SUR LES ACTES DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

Le commissaire du Directoire ne peut empêcher une décision ou annuler un acte, il n'a que le pouvoir de donner son avis et de requérir l'exécution de la loi.

C'est la constitution qui, dans son art. 193, a posé le principe de la subordination des administrations municipales aux administrations de département et de celles-ci aux ministres. Il n'en résulte pas que le directoire de département puisse annuler à volonté tous les actes des municipalités ; seuls sont susceptibles d'annulation les actes contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures.

Ce n'est pas un exemple de tutelle par échelon, car le directoire exécutif reçoit aussi de la constitution le pouvoir d'annuler *de plano* les actes des administrations municipales, avec cette seule réserve que l'arrêté portant cassation d'actes doit être motivé.

Le texte constitutionnel ne fait aucune distinction entre les différentes catégories d'actes, tous sont soumis à l'annulation. La raison de ce refus de toute ventilation est facile à trouver : au moment où a été

élaborée la constitution, c'est-à-dire le 5 Fructidor, le législateur ne savait probablement pas encore quelle compétence il donnerait aux municipalités.

Ce point ne devait être tranché que dans la loi du 21 Fructidor.

Il s'ensuit que le départ établi par le décret du 14 décembre 1789 entre les attributions du pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, et les fonctions propres à l'administration générale exercées sous l'autorité des assemblées administratives, n'a plus d'intérêt sous le régime de l'an III.

Les articles du décret de 1789 relatifs à l'approbation des délibérations sont évidemment rendus caducs par les textes de l'an III.

L'art. 61 dit que tout citoyen actif peut signer et présenter contre les officiers municipaux la dénonciation des délits d'administration dont il prétendra qu'ils se seraient rendus coupables ; avant de porter cette dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu de la soumettre à l'administration ou au directoire de département qui, après avoir pris l'avis de l'administration du district, renverra, s'il y a lieu, la dénonciation devant les juges qui devront en connaître.

Ce texte n'est plus en vigueur sous le régime de l'an III. Cependant, un exemple semblerait montrer le contraire ; il s'agit évidemment d'une survivance dans les mœurs. Quelle pouvait être l'autorité des municipalités si elles étaient dénoncées continuel-

lement à l'administration supérieure par des individus sans mandat ?

Le 22 Brumaire, an VI, la municipalité de Mornant écrit au département du Rhône : (1)

« Le reproche que vous nous faites par votre lettre du 15 de ce mois, en suscitant notre surprise, a porté le découragement dans l'administration ; parce que deux ou trois factieux, de la commune de St-Jean-de Toulai, encouragés par quelques autres qui ne reconnaissent d'autre gouvernement que le gouvernement révolutionnaire, d'autre autorité que l'anarchie, vont dénoncer et noircir cette administration, la dénonciation est accueillie, l'administration est déclarée n'être pas attachée à la constitution. Elle ne croyait pas avoir mérité jamais un reproche aussi amer, son dévouement à la chose publique, son attachement au gouvernement républicain devraient la faire juger d'une manière plus favorable. Ils voudraient sans doute faire revivre ce régime affreux de délation et de calomnie qu'ils ont toujours saisi, mais les lâches, qu'ils se désabusent, ils ne parviendront jamais à renverser le gouvernement de l'an III, il est inébranlable ».

(1) Série L., 1267.

LE CANTON APRES L'AN VIII

Le 3 Prairial, an VIII, lecture a été donnée à la municipalité de Bessenay d'un arrêté du préfet général du département, en date du 21 Floréal, portant que administration et commissaire cesseront leur fonction et que les agents et adjoints rempliront provisoirement, dans leurs communes respectives, les fonctions attribuées par la loi du 28 Pluviôse, an VIII, aux maires et adjoints (1).

La loi du 28 Pluviôse, an VIII, avait, par son article 15, consacré la disparition des municipalités de canton : « il y aura un conseil municipal dans chaque ville, bourg ou autres lieux pour lesquels il existe un agent municipal et un adjoint.

Le conseil municipal débattrà les recettes et les dépenses de la commune ; il règlera le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs ; il doit pourvoir à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants. »

Les maires et adjoints remplissent les fonctions administratives exercées autrefois par l'agent municipal et l'adjoint, avec en plus toutes celles relatives à la police et à l'état civil.

(1) Série L., 1262.

Le canton n'est plus qu'une circonscription territoriale sans municipalité et sans personnalité morale. L'art. 9 ajoute que le sous-préfet doit remplir les autres fonctions dévolues aux municipalités et aux commissaires de directoire.

Pour donner une idée plus complète de la réforme, il convient d'ajouter que des petites communes ont été supprimées, il faut mentionner la disparition d'un grand nombre de cantons, de sorte que le canton, simple circonscription territoriale, postérieur à l'an VIII, n'est plus le même que celui de l'an III, mais recouvre un espace plus vaste. Enfin, il est nécessaire de remarquer que les arrondissements nouveaux ne correspondent nullement aux anciens districts ; eux aussi sont plus vastes et moins nombreux.

On peut se demander pour quelles raisons les municipalités de canton n'ont pas survécu au régime qui les avait instituées.

En l'an III, on voulait porter remède à l'anarchie entraînée par la trop grande indépendance des municipalités ; pour cette raison on a diminué le nombre des assemblées et substitué l'autorité administrative cantonale à l'autorité administrative communale.

En l'an VIII, on a adopté une autre solution, les autorités administratives ont été nommées par le gouvernement, l'organisation cantonale n'avait plus de raison d'être.

Rien ne permet cependant de connaître exactement les motifs de la décision du premier Consul,

rien ne permet non plus de s'étonner qu'à l'expérience le système ne soit pas apparu viable.

L'organisation municipale de l'an III avait deux vices fondamentaux : on était en présence de deux personnes morales, la commune et le canton, dont l'une empruntait totalement les administrateurs de l'autre ; d'autre part, des pouvoirs de police et des pouvoirs politiques trop étendus appartenaient à une collégialité.

Toute sanction était rendue vaine par la difficulté de recrutement.

Ne parlons pas du manque d'autorité causé par le principe électif, car nous avons vu que, surtout depuis le 18 Fructidor, il était devenu pratiquement lettre morte.

Le commissaire du directoire, avec sa voix consultative, était dans la situation paradoxale d'un agent du pouvoir exécutif ayant moins de pouvoir que l'autorité qu'il est chargé de contrôler.

En l'an III, on avait maintenu l'existence de la commune, on avait eu raison ; on lui avait enlevé les pouvoirs de police qui avaient paru excessifs dans la période précédente, on avait eu raison. Mais la commune avait été administrée du dehors, de là deux conséquences fâcheuses : l'agent municipal devait se déplacer, ce qui lui faisait perdre du temps, d'où difficulté de recrutement et manque d'assiduité aux séances ; d'autre part, l'agent municipal n'était pas seul à prendre des décisions pour la gestion de sa commune ; ces décisions pouvaient être prises à la majorité par des étrangers à la commune, des

dépenses pouvaient être votées par ceux qui n'en supporteraient pas les frais. Il fallait obligatoirement donner un budget unique à tout le canton, et la personnalité de la commune aurait été complètement annihilée, ou bien donner à chaque commune des administrateurs spéciaux. C'est ce second parti que l'on a pris en l'an VIII.

A la question que l'on s'est souvent posée de savoir si les municipalités de canton appelées à remplir des fonctions strictement municipales, et dans une époque moins troublée, auraient pu normalement fonctionner, nous croyons pouvoir répondre par la négative. Au contraire, si l'on songe à faire revivre le canton, ce ne serait certainement pas cette catégorie de fonctions qu'on pourrait lui confier.

Postérieurement à l'an VIII, de nombreux projets tendirent à rétablir le canton. D'une façon générale, il semblerait que ce fût plutôt aux dépens de l'arrondissement que de la commune. On peut classer ces projets en plusieurs catégories suivant l'importance plus ou moins grande ou le rôle qu'ils attribuent à la circonscription cantonale.

Les uns, plus modestes, tendant simplement à l'établissement des conseils cantonaux ; d'autres veulent lui donner la personnalité morale sans budget ; d'autres la personnalité morale avec budget. Un seul a tendu au retour pur et simple au système de l'an III.

Il ne semble pas que personne ait tenté sérieusement d'aller plus loin et de supprimer complètement la commune.

Les promoteurs des projets tendant à établir des conseils cantonaux ne se sont jamais expliqués très nettement sur les attributions de ces conseils. On peut citer dans ce sens Villèle et de Barante.

La discussion de la loi municipale du 18 juillet 1837 fut une occasion, pour les orateurs favorables à l'idée d'organiser des conseils cantonaux, de faire valoir leur opinion.

En ce sens se prononcèrent les principaux protagonistes de la réforme : Vivien et Odilon Barrot. Leur avis ne prévalut pas.

Le canton paraît reprendre une vie politique en 1848. On sait que sous le régime censitaire, le vote avait lieu au chef-lieu de département. En instituant le suffrage universel, le gouvernement provisoire préféra le chef-lieu de canton, il ne voulut pas de vote dans la commune, craignant l'hostilité des ruraux. Le vote au chef-lieu de canton dura tant que vécut la seconde République.

Le régime postérieur, au contraire, transféra le vote aux communes, et même y multiplia les sections de vote. Cette méthode a duré sous la troisième République.

Revenons à la lutte pour la création des conseils cantonaux.

En 1848, nous rencontrons un texte constitutionnel consacrant l'idée des assemblées cantonales. C'est l'article 77 de la constitution du 4 novembre 1848 qui pose le principe : « Il y a :

1° Dans chaque département une administration

composée d'un préfet, d'un conseil général, d'un conseil de préfecture.

2° Dans chaque arrondissement, un sous-préfet.

3° Dans chaque canton, un conseil cantonal ; néanmoins, un seul conseil cantonal sera établi dans les villes divisées en plusieurs cantons.

4° Dans chaque commune, une administration composée d'un maire, d'adjoints et d'un conseil municipal ».

On voit que dans ce système les conseils cantonaux remplacent les conseils d'arrondissements. L'art. 78 ajoute qu'une loi déterminera la composition et les attributions des conseils cantonaux.

Le rapport Vivien n'envisage que des conseils cantonaux avec attributions consultatives, sans budget, ni personnalité morale. Le rapport Odilon Barrot, du 12 juillet 1851, donne au canton la personnalité morale, sans budget, il ne touche pas à l'indépendance de la commune.

Le conseil cantonal ne recueille aucune des attributions du conseil municipal. Le conseil cantonal se compose des maires des communes et du conseiller général du canton ; dans les villes, il se compose du conseil municipal et du conseil général. En pratique, les attributions se réduisent à la sous-répartition de l'impôt.

Nous ne voyons pas l'intérêt de créer un rouage pour lui donner un rôle aussi minime.

Une proposition de loi Benoit et Charassin a été repoussée le 26 décembre 1850, elle tendait au retour pur et simple à l'organisation municipale de l'an III.

Le courant existant à cette époque pour l'établissement des conseils cantonaux, s'il est combattu par de Rémusat, pour qui les intérêts cantonaux n'existent pas, est soutenu par divers écrivains.

Le Play, dans la « Réforme sociale en France », trouve la commune rurale trop faible ; il voudrait donner au canton la voirie, l'état civil et la police.

L'attribution de la voirie au canton obligerait à lui donner la personnalité morale ; nous ne croyons pas qu'il soit utile de multiplier les personnes morales ; quant à l'état civil au canton, ce n'est certainement pas pratique.

L'école de Nancy, dans le manifeste « Un projet de décentralisation », en 1865, trouve qu'il faut fortifier la commune qui existe à peine, mais elle veut aussi créer le canton qui n'existe pas. L'arrondissement, on le supprime parce qu'il ne correspond à rien. Ce sont les attributions du conseil d'arrondissement qu'elle veut donner au conseil cantonal ; il serait chargé de la tutelle des communes rurales, de l'entretien des chemins vicinaux, du vote des centimes. Il aurait la personnalité morale, un budget, des biens à administrer. Les membres du conseil cantonal seraient élus au suffrage universel avec quatre sessions par an et une commission permanente.

Il semble qu'il y aurait plus à retenir dans les projets du duc Victor de Broglie, dans les « Vues sur le gouvernement de la France ». Il voudrait revenir sur la distribution faite par la loi du 12 juillet 1837 entre les deux ordres d'attributions des

maires : « Depuis notre première révolution, les deux ordres de fonctions sont confondus dans les mêmes mains, réunis sur la même tête, et selon que le principe démocratique a tour à tour prévalu ou fléchi devant le principe monarchique, tantôt c'est l'homme du gouvernement qui a exercé les droits de la commune, tantôt c'est l'homme de la commune qui a exercé les droits du gouvernement ». De Broglie voudrait imiter le régime de la Grande-Bretagne : « Le territoire de la Grande-Bretagne est divisé en paroisses, chaque paroisse *vestry* a sa petite administration à part et règle elle-même ses propres intérêts, sans aucun contrôle, mais l'exécution des lois générales et des lois locales est confiée aux officiers du comté ; lord-lieutenant, sherifs, juges de paix, lesquels sont nommés par la Couronne. Les villes pourvues de charte d'incorporation qui les constitue en petites républiques indépendantes ne font point exception à cette règle ».

« On ne fera rien d'extraordinaire, ajoute de Broglie, rien qui ne soit conforme aux habitudes d'esprit des populations et aux tendances naturelles de tous les services publics, si l'on donne plus d'extension à la supériorité administrative du chef-lieu de canton sur les communes du ressort, si l'on y fait siéger le magistrat chargé de tenir la main dans chaque commune à l'exécution des lois de l'Etat et des mesures de l'administration supérieure, à l'exacte observation des règles de la police générale et locale. Pourquoi ne pas confier ces importantes fonctions au juge de paix lui-même, sauf à lui donner, selon

l'étendue du canton, un nombre plus ou moins grand de suppléants et d'assesseurs ? »

Cette dernière idée est à rejeter, le juge de paix a déjà une compétence très étendue.

En 1869, le gouvernement dépose un projet organisant des conseils cantonaux, les conseils d'arrondissement sont maintenus. Ce projet ne devait jamais être réalisé.

En 1870, dans les territoires sous l'occupation prussienne, le maire du chef-lieu de canton a autorité sur les maires des autres communes.

Aucune des propositions de création de conseils cantonaux ne fut retenue par l'assemblée nationale. Dans la période suivante, sans parler de Gambetta, qui demande que les communes soient groupées, citons la proposition Antonin Dubost, qui veut donner au canton la personnalité morale.

Dans le projet Goblet, le conseil cantonal avait la répartition de l'impôt entre les communes, la confection de la liste du jury, le classement des chemins vicinaux, le régime des eaux, les travaux d'intérêt cantonal, les règlements de chasse et de pêche.

Le projet Floquet a abouti à la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes. C'était aux communes à prendre l'initiative de se syndiquer ; le syndicat est constitué par décret, le décret fixe en même temps l'objet du syndicat, le syndicat a la personnalité morale et un budget. On sait que cette institution n'a pas eu de développement, sauf pour le service public de l'électricité et après 1920. En ce qui con-

cerne d'autres services publics : assistance, voirie, elle a été un échec complet.

Aucun projet tendant à établir une organisation cantonale n'a abouti sous la troisième République.

Sous ce régime, le canton devait conserver un rôle des plus minces ; circonscription électorale du conseiller général et du conseiller d'arrondissement, siège du greffe de la justice de paix, siège du conseil de révision, il n'est jamais allé au delà. Mentionnons seulement que sous le régime concordataire, la nomination du curé du chef-lieu était approuvée par le gouvernement.

L'art. 55 de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires (devenu l'art. 62 depuis la loi du 23 juillet 1911) prescrit la signification à la mairie du chef-lieu de canton « de tous les avertissements et autres actes qu'il sera nécessaire de signifier à l'autorité militaire » (1).

Le vote pour les élections au tribunal de commerce a lieu par canton d'après la loi du 8 décembre 1883. Le bureau est présidé par le maire du chef-lieu. La loi du 19 février 1908 a étendu les dispositions à l'élection des chambres de commerce.

L'Etat français semble s'orienter dans une voie autre que le régime précédent. La seconde loi municipale du 16 novembre 1940 nous donne une triple indication à cet égard. Tout d'abord, dans le titre même de la loi figure le terme « administration cantonale » : loi relative au pouvoir de substitution

(1) Cass., Req., 18 décembre 1922. S. 1922, T. 360. Note.

de l'autorité supérieure aux délégations spéciales, à l'administration cantonale et aux secrétaires de mairies.

En second lieu, l'administration intercommunale prévue par l'art. 8 de la loi sous la forme d'un organisme de coordination institué par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur, constitue un embryon d'organisation cantonale, quoique la sphère de cette administration intercommunale ne concorde pas forcément avec le canton.

Enfin, l'art. 9 envisage la possibilité de créer des secrétaires de mairies intercommunaux. Il semble naturel que dans ce cas, le siège du secrétariat soit placé au chef-lieu de canton.

Depuis la loi municipale, le maire du chef-lieu de canton a reçu autorité sur les maires des autres communes pour la délivrance des bons d'habillement.

Les instructions du 3 février 1941 du ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur prescrivent aux préfets de se rendre au moins une fois par an dans tous les chefs-lieux de canton de leur département.

Peut-être l'Etat français, tout en voulant donner une importance nouvelle aux cantons modifiera-t-il l'étendue de leurs circonscriptions ? En effet, des « Circonscriptions de Police d'Etat » ont été établies récemment. Elles ne correspondent pas aux cantons, mais ont à peu près la superficie et l'importance des cantons (une quinzaine de communes). Ces circonscriptions ayant à leur tête un commissaire de police et ayant un chef-lieu nominativement désigné sont

susceptibles de se généraliser. Pour le moment elles ont été créées dans le département de Seine-et-Marne au nombre de quatorze par le décret du 11 août 1941 (1).

(1) *J. O.* du 24 septembre 1941. Le principe de police d'Etat existait dans une partie de Seine-et-Marne en vertu du décret du 30 octobre 1935.

CONCLUSION

Les exigences de la vie municipale en l'an III et à l'époque actuelle sont bien différentes. Les services publics se sont multipliés, il n'est pas possible de tirer des leçons décisives d'une expérience aussi ancienne.

Un fait demeure cependant : jamais, même en l'an III, la commune n'a été complètement supprimée, on n'a pu que lui enlever ses administrations propres en la dirigeant du dehors.

La population peut être concentrée dans un village, les habitations peuvent au contraire se trouver dispersées sans former aucune agglomération. Dans le premier cas, la commune correspondant au village constitue une entité très nette, une vie municipale s'y impose, toute synthèse dans un groupement plus vaste serait artificielle. Dans l'hypothèse d'habitations dispersées ou concentrées seulement dans quelques petits hameaux, c'est ce qui se produit lorsque l'eau est abondante, par exemple en Bretagne, la commune ne forme pas une unité nette, elle correspond à une réalité moins profonde, mais nous ferons remarquer que ces communes-là ont généralement une population plus vaste que les autres ; d'autre part, dans le cas d'une population non agglomérée,

la plupart des habitants sont déjà plus éloignés du centre de la commune que dans un village, il serait absurde d'écarter davantage le siège administratif.

Il nous semble d'autant plus nécessaire de décentraliser l'administration que la population est plus dispersée. Si l'on veut enrayer l'exode rural, il faut placer l'administration le plus près possible des habitants.

Donc le maintien de l'entité communale s'impose sauf pour quelques communes infusoires, mais il existe surtout dans le Midi des communes recouvrant une très vaste superficie, Arles en est le type, tout embryon d'organisation cantonale y serait déplacé.

La commune étant conservée, faut-il lui superposer le canton ? Il pourrait s'agir de lui donner la personnalité morale, donc un budget. Il apparaîtrait une nouvelle colonne d'impôts, à côté des impôts communaux, ce serait une source de complications.

S'il s'agit simplement de confier au canton certains services publics, mal adaptés au cadre de la commune, les syndicats de communes ou les organismes de coordination prévus par la loi du 16 novembre 1940, pourraient y suffire. Ils présentent l'avantage d'être spécialisés. Une commune pourrait être unie à certaines communes pour un service public, l'électricité par exemple, et à d'autres communes pour d'autres services publics, des travaux d'hygiène par exemple. Le syndicat de communes est beaucoup plus souple que le canton.

Parallèlement aux associations de communes, dans

certain cantons, ont été créées des associations cantonales de maires.

L'institution de secrétaires administratifs intercommunaux pourrait créer le danger de renforcer l'importance des secrétaires par rapport aux maires, et d'amener ainsi une rupture d'équilibre.

L'avenir du canton semble surtout orienté aujourd'hui dans le sens d'une supériorité hiérarchique du maire du chef-lieu sur les autres maires. Nous ne savons pas quel sera le régime définitif des communes de moins de 2.000 habitants. Mais la qualité de maire exige certaines conditions : pour que son autorité soit au-dessus des compétitions locales, il faut qu'il soit nommé, il doit être un homme du pays ou ayant des attaches avec le pays, il doit être stable pour avoir le temps de mener à bien un programme d'édilité, enfin il doit avoir quelques loisirs.

Le personnage idoine ne peut pas se recruter sans difficulté.

Une solution consisterait à en nommer un pour deux ou trois communes là où il serait impossible d'en recruter davantage. Mais dans ce cas, qui ne peut être que rare, pourquoi ne pas conserver aux communes réunies sous une même direction leur personnalité propre ? Ainsi réapparaîtraient les deux éléments qui, dans la France d'avant 1789, se partageaient l'autorité dans la vie rurale ; le seigneur et la communauté, l'Etat étant l'héritier des charges de la féodalité et le maire représentant l'Etat. Rien n'oblige les deux catégories de fonctions : charges strictement

municipales, et représentation de l'Etat, à coexister rigoureusement dans le même cadre.

Mais la conception qui semble dominer est celle qui donnerait à une autorité cantonale des fonctions uniquement d'état. Aucune atteinte ne serait portée à la commune. Au maire et au conseil municipal on laisserait les charges strictement municipales, et à l'autorité cantonale — peu importe le nom qu'on lui donnerait — les attributions d'état.

Cette répartition s'explique : les maires manquent de temps pour s'occuper de ces dernières charges, l'intérêt leur fait défaut aussi. L'agent administratif cantonal ne ferait que les soulager dans l'accomplissement de leur tâche.

Cet agent administratif doit être un. L'étude des municipalités de canton a montré l'inconvénient de la collégialité pour les attributions d'état.

Deux conceptions sont possibles : ou bien l'autorité cantonale résidera au chef-lieu de canton, ou bien elle sera mobile et se déplacera successivement entre les différentes communes du canton.

En tout cas, on ne pourra recréer le canton qu'en envisageant entre le canton et la commune un partage d'attribution, le canton prenant les attributions d'état, la commune gardant les autres. Nous reprenons ici ce que nous avons dit dans notre introduction. Le canton n'a de rôle à jouer que pour des fonctions d'état, ces fonctions il les possédait en l'an III, mais il en possédait d'autres qui auraient dû demeurer entre les mains d'administrateurs communaux.

Pour justifier l'existence du canton ainsi conçu, il faut des attributions d'état assez importantes pour nécessiter un fonctionnaire de plus, il faut que des circonstances graves aient entraîné une hypertrophie du rôle de l'Etat, il faut une période exceptionnelle, on ne peut multiplier impunément le nombre des rouages administratifs. En période normale l'organisation cantonale ne s'impose pas. On doit s'en tenir à la commune. Par contre ce que l'on peut faire revivre c'est la distinction entre les fonctions d'Etat et les autres.

Même sans différenciation territoriale, cette distinction des fonctions pourrait être de nouveau consacrée, la confusion issue de la législation de 1789 aurait fait long feu. Ce serait le coup final pour cette organisation municipale à laquelle le constituant de l'an III avait porté la première atteinte en créant les municipalités de canton.

Nous ne saurions l'imiter davantage. Si l'on doit encore songer au canton, c'est pour soulager la commune et non pour l'absorber. La commune doit conserver sa vie propre.

Vu :

Lyon, le 2 Juillet 1941

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
M. NICOLAS.

Vu :

Lyon, le 2 Juillet 1941.

LE DOYEN

DE LA FACULTÉ DE DROIT,
P. GARRAUD.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 3 Juillet 1941.

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,

POUR LE RECTEUR ET PAR DÉLÉGATION :

Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
P. GARRAUD.

APPENDICE

La loi du 16 septembre 1941 a créé des agents administratifs cantonaux.

L'agent administratif est nommé par le préfet. Sa nomination est facultative. Le préfet peut désigner un agent s'il estime que la situation l'exige dans le canton. Il s'agit là d'un type de loi d'option locale, l'option étant exercée par le préfet. L'agent administratif ne recueille aucune attribution propre, son rôle consiste à conseiller les maires du canton dans les tâches qui leur sont confiées. La loi fait allusion aussi bien aux fonctions des maires comme représentants de l'Etat qu'à la gestion des intérêts communaux. Une question se pose : les avis donnés par l'agent administratif sont-ils simplement consultatifs ou l'avis conforme est-il nécessaire ? Dans le silence des textes il semble que l'avis soit simplement consultatif.

Les frais entraînés par le fonctionnement de cette institution sont répartis entre le département et l'Etat, les communes intéressées ne recevront donc aucune charge nouvelle.

Cette résurrection d'un organisme cantonal apparaît donc comme limitée à trois points de vue : limitée dans l'espace puisque les agents n'existeront que là où le préfet le jugera bon, limitée quant à la compétence puisque l'agent ne possède aucune attribution propre ni aucun pouvoir de décision, limitée enfin du fait qu'il n'en résulte aucune personnalité morale du canton.

Cependant l'institution déborde le cadre d'une aide donnée aux maires dans l'application de lois et de règlements trop difficiles pour eux, l'agent administratif du canton peut intervenir dans des questions purement municipales (1).

(1) *J. O.* du 7 octobre 1941. Voici le texte de la loi :

Article 1^{er}. — Lorsqu'il estime que la situation administrative ou politique d'un canton l'exige, le préfet peut y créer un agent administratif cantonal.

2. — L'agent administratif cantonal est nommé par le préfet.

3. — L'agent administratif cantonal assure une liaison personnelle entre le préfet ou le sous-préfet d'une part, les maires du canton d'autre part. Il conseille les maires du canton dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées comme représentants de l'Etat par les lois et règlements, et concourt à la stricte application des mesures prescrites. Il facilite aux maires du canton la gestion des intérêts communaux. Il peut être chargé par le préfet de toutes missions concernant le fonctionnement des administrations municipales.

4. — Les dépenses de personnel et de matériel entraînées par l'institution de l'agent administratif cantonal sont réparties entre le budget général de l'Etat et le budget départemental, dans les conditions fixées par arrêtés des secrétaires d'Etat aux finances et à l'intérieur.

5. — Un décret déterminera les conditions d'application du présent acte et notamment le statut et la rémunération des agents administratifs cantonaux.

BIBLIOGRAPHIE

ARCHIVES DU DÉPARTEMENT DU RHÔNE

Série L.

- Liasses 344, 345, 346, 347, 348. — Rapports des municipalités de cantons avec l'administration centrale et le commissaire du directoire exécutif.
1258. — Registre d'inscription civique des citoyens du canton de Beaujeu, an V.
1259. — Canton de Beaujeu. Liste des citoyens actifs de l'assemblée primaire de Beaujeu, Auroux, Claveisolle, an VI.
1260. — Canton de Bessenay. Registre des délibérations de la municipalité de canton. Germinal, an II ; Brumaire, an IV.
1261. — Canton de Bessenay. Registre des délibérations. Frimaire, an IV ; Messidor, an VI.
1262. — Canton de Bessenay. Registre des délibérations. Messidor, an VI ; Prairial, an VIII.
1263. — Canton de Millery. Registre des délibérations. Ventôse, an VI ; Floréal, an VIII.
1264. — Canton de Mornant. Enregistrement des lois. An VI, an VII.
1265. — Canton de Mornant. Délibérations. Frimaire, an IV ; Prairial, an VI.
1266. — Canton de Mornant. Délibérations. Prairial, an VI ; Prairial, an VIII.

1267. — Canton de Mornant. Lettres de la municipalité.
1275. — Canton de Neuville. Enregistrement des lois et décrets. An III à an VII.
1276. — Canton de Neuville. Délibérations. Brumaire, an IV ; Pluviôse, an IV.
1277. — Canton de Neuville. Délibérations. Pluviôse, an IV ; Vendémiaire, an V.
1278. — Canton de Neuville. Délibérations. Vendémiaire, an V ; Vendémiaire, an VI.
1279. — Canton de Neuville. Délibérations. Vendémiaire, an VI ; Frimaire, an VIII.
1280. — Canton de Neuville. Délibérations. Nivôse, an VII ; Prairial, an VIII.
1281. — Canton de Neuville. Lettres de la municipalité.
1282. — Canton de Neuville. Inscription civique des citoyens du canton.
1313. — Canton de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Délibérations. Nivôse, an IV ; Prairial, an VI.
1314. — Canton de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Délibérations. Messidor, an VI ; Nivôse, an VIII.
1316. — Canton de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Correspondance.

OUVRAGES IMPRIMÉS

- BABEAU. — Le village sous l'ancien régime. 1879.
BELLANGE. — Le gouvernement local en France et l'organisation du canton. 1900.
L. CAHEN et R. GUYOT. — L'œuvre législative de la Révolution. 1913.
ESMEIN. — Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814. Révolution. Consulat. Empire. 1908.
FREMIOT. — Le canton dans l'organisation administrative française. *Thèse*, Nancy, 1911.

DE GRANDMAISON. — Les associations de communes. *Thèse*, Paris, 1921.

HENRION DU PANSEY. — Pouvoir municipal et police intérieure des communes. 1824.

JAPIOT. — Contribution à l'étude de la législation relative aux biens communaux sous la période révolutionnaire. *Thèse*, Nancy, 1907.

LEULLIER. — Du canton considéré comme organe de décentralisation. *Thèse*, Paris, 1897.

LEYDET. — Le syndicat de communes. *Thèse*, Paris, 1936.

RIGAUX. — Les intérêts intercommunaux. *Thèse*, Paris, 1905.

SINGER (Gaston). — Décentralisation dans les communes sous les assemblées Constituante et Législative. *Thèse*, Lille, 1914.

DE TOCQUEVILLE. — L'ancien régime et la Révolution. 1866.

VERGUES. — Contribution à l'étude des municipalités de canton de l'an III. *Thèse*, Toulouse, 1902.

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
I. — Le canton avant l'an III	9
II. — L'organisation municipale en 1789	17
III. — Raisons de l'abrogation du régime municipal	19

PREMIÈRE PARTIE. — LE FONCTIONNEMENT

I. — Les élections	33
II. — Les membres de la municipalité	37
III. — Le président	49
IV. — Les séances	51
V. — Le commissaire du Directoire	58
VI. — Les employés de l'administration municipale	65

DEUXIÈME PARTIE. — LES ATTRIBUTIONS

I. — Les impôts d'Etat	86
II. — Finances communales et finances cantonales.	93
III. — Les biens communaux	101
IV. — Les attributions militaires	107
V. — L'école	115
VI. — L'assistance	119
VII. — La police	121

VIII. — La publication des lois	135
X. — L'état-civil	141
XI. — Les fêtes nationales	145
XII. — Les cultes	149
XIII. — Le contrôle sur les actes des administrations municipales	153
Le canton après l'an VIII	157
Conclusion . . .	169
Appendice . . .	175
Bibliographie . . .	177

IMPRIMERIE
BOSC FRÈRES, M. & L. RIOU
42, QUAI GAILLETON, 42
LYON

